

М. І. Небава, О. Г. Ратушняк

МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНІЗАЦІЙ І АДМІНІСТРУВАННЯ

ЧАСТИНА 2



Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України
Вінницький національний технічний університет

М. І. Небава, О. Г. Ратушняк

**МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНІЗАЦІЙ І
АДМІНІСТРУВАННЯ**

ЧАСТИНА 2

Навчальний посібник

Вінниця
ВНТУ
2012

УДК 658.310
ББК 65.5я73
НЗ9

Рекомендовано до видання Вченою радою Вінницького національного технічного університету Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України (протокол № 7 від 23.02.2012 р.)

Рецензенти:

М. М. Клименюк, доктор економічних наук, професор

В. Г. Прушківський, доктор економічних наук, професор

В. В. Зянько, доктор економічних наук, професор

Небава, М. І.

НЗ9 Менеджмент організацій і адміністрування. Частина 2 : навчальний посібник / М. І. Небава, О. Г. Ратушняк. – Вінниця : ВНТУ, 2012. – 108 с.

У навчальному посібнику розглянуто загальні положення про управління організаціями в сучасних умовах господарювання, послідовно висвітлено усі основні аспекти управління, а саме: сутність організації та її види, система організаційних відносин, побудова ефективної організаційної структури, побудова стратегії управління, особливості організаційного розвитку організації.

Посібник містить також тести, словник понять та термінів.

Рекомендується студентам, аспірантам, викладачам вищих навчальних закладів освіти, а також менеджерам і підприємцям.

УДК 658.310
ББК 65.5я73

© М. Небава, О. Ратушняк, 2012

ЗМІСТ

Вступ.....	4
<i>Тема 1 Організаційні зміни в організаціях.</i>	6
1.1 Передумови і суть змін.....	6
1.2 Можливі концепції змін на підприємстві.....	7
1.3 Етапи проведення змін та їх основні принципи.....	11
1.4 Проблема протидії запланованим змінам.....	15
<i>Тема 2 Управління ефективністю підприємства</i>	21
2.1 Поняття ефекту і ефективності підприємства.....	21
2.2 Класифікація ефективності та її види.....	22
2.3 Оцінення ефективності управління.....	24
2.4 Фактори підвищення ефективності діяльності підприємства.....	29
<i>Тема 3 Організаційна культура організації</i>	36
3.1 Суть та поняття організаційної культури.....	36
3.2 Формування організаційної культури.....	40
3.3 Типи організаційної культури.....	43
<i>Тема 4 Теоретичні основи адміністративно-державного управління</i>	50
4.1 Історія розвитку адміністративно-державного управління.....	50
4.2 Основні категорії адміністративно-державного управління.....	54
4.3 Функції адміністративних органів держави.....	58
4.4 Сучасна система адміністративно-державного управління.....	60
<i>Тема 5 Провідні наукові школи адміністративно-державного управління та державної служби в розвинутих країнах</i>	68
5.1. Американська школа адміністративно-державного управління....	68
5.2. Теорія адміністративно-державного управління у Великобританії.....	74
5.3. Французька школа адміністративно-державного управління.....	77
5.4. Теорія адміністративно-державного управління в Німеччині.....	82
5.5. Система державної служби в країнах з Федеральним типом адміністративно-державного управління (Німеччина, США).....	86
5.6. Державна служба в країнах з унітарним типом адміністративно-державного управління (Франція, Великобританія).....	92
Словник.....	102
Література.....	104

ВСТУП

У процесі модернізації економіки України висуваються нові вимоги до ефективності менеджменту організацій, зумовлені підприємницькою активністю, зростанням динамічності бізнес-середовища, поглибленням розвитку ринкової економіки, глобалізацією економічних відносин, розвитком функцій і методів державного регулювання економічних процесів, посиленням конкуренції товарів, послуг та виробництва.

Одним з головних елементів ринкового господарювання є організація. Як економічно самостійний об'єкт товарно-грошових відносин і повністю відповідаючи за результати своєї господарської діяльності, організація має сформулювати таку систему управління, яка дозволить забезпечити високу ефективність роботи, конкурентоспроможність, фінансову стійкість. З подальшим розвитком економічних відносин на підприємствах набувають актуальності управлінські та економічні чинники, а саме питання стратегічного управління, організації оптимальної діяльності підприємства, побудови ефективної організаційної структури, забезпечення сталого розвитку підприємства в умовах нестабільності, конкурентоспроможності, раціонального використання наявних і потенційних можливостей, швидку адаптацію до змін у зовнішньому середовищі.

Курс «Менеджмент організацій і адміністрування» орієнтований на створення можливостей оволодіння і використання основних методів, механізмів та інструментів управління сучасними організаціями, системою адміністративно-державного управління, спрямованими на конкретизацію, розширення та поглиблення знань, вмінь та навичок, що придбані студентами в процесі вивчення попередніх курсів за напрямком «Менеджмент».

«Менеджмент організацій» як навчальна дисципліна пов'язаний з рядом суміжних дисциплін: «Основи менеджменту», «Фінансовий менеджмент», «Маркетинг», «Стратегічний менеджмент», «Управління людськими ресурсами», «Бізнес-планування», «Інвестиційний менеджмент», «Інноваційний менеджмент».

Мета вивчення курсу «Менеджмент організацій» – формування системного мислення та комплексу спеціальних знань і вмінь у студентів спеціальності «Менеджмент організацій і адміністрування» з управління функціональними підсистемами та елементами внутрішнього середовища організації на всіх стадіях її життєвого циклу.

Основне завдання посібника «Менеджмент організацій і адміністрування»: сприяти розумінню економічної суті, характеристик і ролі організації як об'єкта управління; сформулювати вміння і навички управління організаційними процесами; вміти здійснювати планування діяльності підприємства в цілому, взаємопов'язане планування діяльності окремих функціональних підрозділів підприємства; розробляти рішення щодо оптимізації організаційної структури підприємства; визначати потреби ринку та перспек-

тиви розвитку власного виробництва; розробляти програми та концепції розвитку підприємства; отримувати та опрацьовувати інформацію про стан ринку, на якому діє підприємство та загальну кон'юнктуру ринку; визначати стратегічні цілі і тактичні завдання щодо просування продукції на ринку; володіти основними теоретичними знаннями з адміністративно-державного управління.

Змістом дисципліни «Менеджмент організацій» є пояснення таких питань:

- що являє собою організація, її характеристика та види;
- що таке департаменталізація в організації;
- як здійснюється делегування повноважень;
- побудови організаційної структури управління та її видів;
- стратегії розвитку організації та критерії їх вибору;
- формування організаційної культури організації;
- менеджмент на різних стадіях життєвого циклу підприємства;
- особливості організаційних змін та подолання протидій на шляху їх впровадження;
- управління ефективністю підприємства.

Дана книга є другою частиною навчального посібника «Менеджмент організацій і адміністрування», що містить п'ять тем, які розкривають систему управління організаційними змінами, ефективністю роботи підприємства, організаційну культуру організації, теоретичні основи адміністративно-державного управління та досвід провідних наукових шкіл адміністративно-державного управління та державної служби в розвинутих країнах.

Матеріал посібника враховує специфіку програм дисципліни підготовки спеціалістів з напрямку «Менеджмент». Посібник призначений для активізації самостійної роботи студентів та буде сприяти розвитку стратегічного мислення в отриманні навичок та умінь при управлінні організаціями. В зв'язку з цим окремі теоретичні положення мають специфічну методику викладення та супроводжуються прикладами, що роз'яснюють теорію та суть питань, які розглядаються. Автори щиро вдячні рецензентам за поради та зауваження, врахування яких сприяло покращенню змісту даного навчального посібника.

ТЕМА 1 ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗМІНИ В ОРГАНІЗАЦІЯХ

Прогрес неможливий без змін, а той, хто не може змінити свою точку зору, не може змінити нічого.

Джордж Бернард Шоу.

- 1.1 Передумови і суть змін.
- 1.2 Можливі концепції змін на підприємстві.
- 1.3 Етапи проведення змін та їх основні принципи.
- 1.4 Проблема протидії запланованим змінам.

1.1 Передумови і сутність змін

Зміни у фірмах відбуваються з декількох основних причин.

1. Зміни ініціюються ринком. Оскільки ринок – поняття ємне, сюди входить і поведінка конкурентів, які можуть раптом понизити ціни, розширити асортимент або одержати іншу перевагу, на яке підприємство не в змозі ефективно відреагувати, не змінюючись, і купівельна спроможність цільового сегменту, і поява нових товарів і технологій, і зміна законодавства, і багато іншого.

Ринкові вимоги виступають явною причиною 80% змін і приховано присутні в решті випадків.

2. Змінюються інтереси власників. Таке трапляється досить часто, якщо враховувати втрату партнерів, що відкривають власну справу. Іноді відбувається розділ сфер бізнесу, персоналу, іноді створюється конкуруюча фірма, спрямована на ринок батьківської структури тощо. Все це примушує підприємство переглядати ціпи. Також можуть змінюватись інтереси єдиного власника, оскільки розвиваються не тільки підприємства, але і люди.

3. Фірма розширюється злиттям або придбанням діючого бізнесу. В цих випадках незмінною не може залишитися жодна частина знов створеної структури. Різниця в організації, традиціях і культурі настільки істотна, що звичайно виростає в проблему, яка потребує кардинальних рішень.

4. На підприємстві нагромаджуються внутрішні суперечності. Через різні причини в організаціях можуть розвиватися конфлікти, що призводять навіть без змін ринкового середовища до зниження продуктивності і втрати конкурентних переваг. В більшості випадків недостатньо або неможливо привести сторони до консенсусу, не зачіпаючи структури, технологій або мотивації, а частіше – всієї організації бізнесу.

5. Керівники планують розвиток підприємства і справи. Рідко, але трапляється, що зміни вводяться не у відповідь на проблеми, що накопичилися, а в передбаченні проблем майбутніх. Це, безумовно, прогресивний підхід,

але широкого розповсюдження він не має, оскільки, з одного боку, встигати реагувати на факти, що відбулися, вже є непростю задачею, а з іншого, планування засновано на більш-менш точному прогнозі, який керівник не завжди може одержати.

Існує і аргумент іншого роду, що відповідає на питання «чому», але що зачіпає не причини, а наслідки: якщо ігнорувати необхідність змін – вони відбуваються самі. Але в цих випадках керівник вже не в змозі управляти розвитком ситуації, а вимушений приймати всі наслідки свого невтручання.

Принципово важливо розрізняти часткові і радикальні зміни. *Часткові* базуються на існуючих системах цінностей, структурах і процесах. В ході часткових перетворень домінує практична придатність проекту, а не безумовне досягнення ідеального (концептуального) стану – еволюційний (організаційний розвиток).

Радикальні зміни бувають гостро необхідними у зв'язку з бурхливим розвитком навколишнього ринкового оточення після тривалої фази стабільності і тривалого ігнорування необхідних адаптаційних кроків – реінжиніринг. Такий "революційний" процес змін для досягнення переваг відносно конкурентів може бути бажаним стратегічно, але зустріти рішучий опір з боку персоналу.

Організації можуть *приспосовуватися до змін у середовищі* трьома способами:

1) адаптація до змін у середовищі, які не були заздалегідь визначені. В цьому випадку майбутні зміни в середовищі не ідентифікуються завчасно. Отже, для цього способу характерним є реагування із запізненням;

2) пристосування до середовища шляхом урахування тенденцій його розвитку. Цей спосіб передбачає наявність механізмів постійного спостереження за середовищем. Його використовують організації, які "шукають" зміни;

3) замість того, щоб організація пристосовувалась до середовища, вона навпаки, намагається пристосовувати середовище до себе. Такий спосіб використовують виключно сильні, великі організації, що займають монопольне положення на ринку.

1.2 Можливі концепції змін на підприємстві

Планований результат змін часто більш важливий, ніж причина, яка спонукає керівника до дії. Успішні зміни відрізняються або своєю локальною спрямованістю, або системним підходом. Спроби поліпшити все і відразу, як правило, приречені на невдачу.

Локальні цілі приваблюють своєю досяжністю і відносною простотою постановки. Але задача керівника полягає не у виділенні якогось аспекту діяльності підприємства і його винятковому вдосконаленні, а в досягнен-

ні комплексного результату. Проста сума локальних змін не утворює систему, оскільки кожна подальша впливає на попередню, і всі вони можуть бути різноорієнтовані, направлені інтуїтивним уявленням керівника. Глибокі і послідовні зміни потребують єдиного підходу до вибору цілей, загальної концепції розвитку організації, визначення пріоритетів. *Системний підхід* завжди ефективніший за спонтанні інтуїтивні рішення, орієнтований на проблему, а не на метод (на що часто збиваються вузькі фахівці), додатний як для реагування на параметри середовища, що змінилися, так і для їх попередження. Розглянемо дві несуперечливі концепції, які можуть бути застосовані як основа системи змін на підприємстві.

Маркетингове управління

Розглядатимемо маркетинг як комплекс підходів і методів, орієнтований на ринок, що служить формуванню і досягненню цілей підприємства.

Процес планування маркетингу включає три логічні і хронологічні фази: робота починається з аналізування поточного і майбутнього стану організації і середовища; на цій основі виробляються цілі і стратегії для їх досягнення; на закінчення визначається комбінація інструментів, що дозволяє ефективно з погляду досягнення цілей реалізувати вибрані стратегії. Поняття контролю формується як «постійна, систематична і неупереджена перевірка процесів в області маркетингу».

Основою для ухвалення рішень в маркетингу є аналіз ситуації: ринку, можливостей підприємства, положення в країні і світі. Головним предметом аналізу виступає безпосереднє оточення підприємця, система, в якій він діє.

Таким чином:

1. З погляду функціонування і розвитку організації маркетинговий аналіз передусє і визначає управлінський процес, програмуючи управлінські рішення через визначення досяжних цілей і завдання альтернатив вибору;
2. Першочергова орієнтація маркетингу на споживача (ринок, зовнішнє середовище) забезпечує максимальну адаптацію підприємства до зовнішнього середовища;
3. Інструментарій маркетингу дозволяє організації здійснювати цілеспрямовану дію на зовнішнє середовище.

Все це означає, що маркетинг є не функціональним епізодом процесу управління, а його базою.

Оцінимо деякі переваги, які має маркетинговий підхід. Вже при створенні фірми, з самого початку її діяльності, коли чисельність працюючих не перевищує десяти чоловік, а внутрішній клімат є прийнятним, маркетинг пропонує керівникам методологію і інструментарій для роботи з ринком, що саме на цьому етапі найбільш актуальне. Управлінські проблеми в організації ще не виникли, але уявлення про діяльність на ринку вже піддається серйозному тиску обставин, оскільки ринок поводить не у всьому згідно з очікуваннями. Із зростанням і розвитком організації маркетинг не втрачає свого пріоритетного значення, як і раніше, передуючи управлінсь-

ким персоналом, встановлюючи напрями внутрішньої будови фірми. Не управлінська схема диктує підприємству, як поводитися на ринку, а маркетингова – як будувати управлінську схему.

На етапі «глобалізації» діяльності, коли підприємство здатне не тільки адаптуватися до ринкового стану, що змінюється, але може і повинно пристосовувати цю ситуацію під себе, маркетинг визначає цілі, стратегії і інструментарій дії на ринок, а також нові вимоги до управління, яке повинно змінити пріоритети з реагування на зміни, на їх ініціацію.

Основна ідея концепції маркетингового управління як системного підходу до планування і упровадження змін полягає в пріоритеті ринкових взаємодій над внутрішньофірмовими. Іншими словами, кожна зміна, що вводиться, повинна мати на меті наближення до запланованої якості роботи підприємства з ринком. Це не обов'язково означає негайну «грошову» віддачу, навпаки, негайна вигода часто суперечить довгостроковим інтересам фірми. Наприклад, будь-який торговий агент міг би продати товар дорожче, перебільшивши його користь для споживача, але – тільки один раз (хоча і така практика узгоджується з маркетинговим управлінням, якщо саме ця «якість» запланована підприємством).

Наслідки, які витікають з основної ідеї концепції:

1. Необхідність динамічної прив'язки фірми до реальності на всіх рівнях. Грунтуючись у веденні бізнесу на реальних фактах, а не суперечливих неповних уявленнях окремих керівників, підприємства могло б підвищити свою ефективність іноді у декілька разів. Для цього необхідні як збір істотної достовірної інформації, так і її розподіл на підприємстві в «точки ухвалення рішень» – керівникам відповідних рівнів. В контексті маркетингового управління можна прийняти, що кожна зміна повинна, принаймні, не погіршувати інформаційну забезпеченість фірми. Це не значить, що необхідно розширювати відділ маркетингу, прописувати посадові інструкції із використання інформації, призначати відповідальних за ведення баз даних. Всі перераховані заходи мають більше шансів посилити ситуацію, ніж виправити, концентруючи інформацію там, де вона не може бути використана, насаджуючи формалізм і приписки. Для більшості фірм істотним кроком вперед могла б стати вже проста систематизація відомостей про ринок, що є у продавців, «секретарів на телефоні», торгових і закупівельних агентів, транспортних менеджерів, в кадровій службі. Прив'язка до реальності дійсно складна, і не може бути введена директивно.

2. Необхідність контролю результатів змін, що вводяться.

Хоча концепція маркетингового управління придатна для всіх типів стратегій і стилів керівництва, але найбільш ефективна для підприємств із стратегією довгострокової присутності на ринку і для керівників, що застосовують демократичний або «прихильно-автократичний» стиль. «Владні» автократи і прихильники стратегії первинного накопичення капіталу отримують з неї менше користі.

Концепція нарощування потенціалу

Для керівників, що встигли розчаруватися в маркетингу, оскільки створений з «перевічених кадрів» маркетинговий відділ не розв'язав всіх проблем, і для тих, кому концепція маркетингового управління «просто не подобається», пропонується інша струнка система поглядів, орієнтована на зміни. За основу даної концепції взято ідею, що перспективні можливості відкриваються для будь-якого підприємства в будь-якій ситуації, але для того, щоб ними скористатися, підприємство повинно володіти певним потенціалом.

Основні чинники потенціалу.

1. *Система управління.* Для неї важливі швидкість і обґрунтованість ухвалення рішень, рівень делегування повноважень, рівень планування, якість контролю, прохідність інформації, система стимулювання і заробітної платні. Всі підсистеми «важать» приблизно однаково, поліпшення будь-якої з них підвищує потенціал підприємства.

Практика показує, що кращі серед українських підприємств мають прохідність інформації не більше 50 %, тобто на «звичайній» успішній фірмі президент в курсі близько половини всіх існуючих проблем, а низовий персонал знає половину рішень президента. Блокування, спотворення і фільтрація інформації типові для всіх організацій. Серед причин спотворень можна назвати небажання повідомляти „нагору” погані новини, невіру, що інформація буде використана, нерозуміння суті завдань (при передачі вниз), незгоду з розпорядженням або інтерпретацією ситуації. Блокування інформації дає можливість виконавцям самостійно ухвалювати швидкі (або зручні) рішення, які, за правилами організації, вони повинні передавати «нагору». В «робочому режимі» керівник одержує рафіновану позитивну інформацію про діяльність фірми. Проблеми мають тенденцію «спливати» при погіршенні ринкової ситуації або при «несподіваних» перевірках виконання планів. Можна стверджувати, що внутрішня інформація, доступна керівнику в повсякденній інформації, ніколи не буде достатня для планування змін.

2. *Фінанси.* Тут важливі: об'єм власних засобів, що беруть участь в бізнесі (робота на чужих грошах ефективна і прибуткова, але обмежує свободу маневру); можливість залучення кредитів, оперативність управління фінансами; об'єм дебіторської заборгованості.

3. *Персонал.* Тут істотний рівень кваліфікації співробітників (підібрати висококваліфікованих фахівців для багатьох становить проблему), рівень мотивації (яка підвищується протягом років, а зруйнована може бути за п'ять хвилин), реальна можливість кар'єрного зростання працівників.

4. *Стиль керівництва.* Тут треба розглядати комплекс використання лідерської влади, влади посади і влади примушення.

5. *Маркетинг.* Тут важливі: рівень прив'язки до реальності, основні покупці, частка ринку, конкурентні переваги, імідж. Основними покупцями можуть бути 3-5 оптовиків або 3-5 мільйонів кінцевих споживачів, в останньому випадку потенціал підприємства значно вищий.

6. *Власне товар або послуга.* Тут важливі рівні відношення ціна/якість і собівартість/якість (перший визначається споживачем, йдеться про ціну, по якій готові купувати, і якість, в яку вірять, другий – виробничими характеристиками), а також наявність і впізнання власних марок (продаючи тільки чужий товар, підприємство укріплює марку фірмових магазинів, марку послуг, свій товар може мати свою марку).

7. *Виробництво.* Тут важливі технологічний рівень і гнучкість ліній, можливість розширення, якість управління товарними запасами.

8. *Збут.* Тут важливі: наявність власної (або контрольованої) збутової мережі, об'єм продажів, потенційна відпускна спроможність збутової структури.

9. *Поставки.* Наявність альтернативних постачальників, кредит довіри, (який дозволяє одержати вантаж за телефонним дзвінком, відстрочення оплати), власне забезпечення поставок.

10. *Ексклюзивні можливості.* Сюди слід віднести винятковий доступ до сировини, доступ до ексклюзивної інформації, ексклюзивне право на частину ринку.

11. *Загальна ефективність.* Всі вищеперелічені чинники впливають на потенціал підприємства, але говорити про його збільшення можна тільки, поки співвідношення витрат і надходжень залишається в розумних межах. Єдиним надійним способом визначення «розумності» є порівняння з ефективністю інших підприємств, причому межа встановлюється не нижче середнього рівня.

У рамках даної концепції кожна зміна, що вводиться, повинна бути направлена на поліпшення певного чинника потенціалу підприємства. Ця система залишає керівнику більший простір для творчості, оскільки не обмежує його у виборі змінних чинників.

Перевага підходу нарощування потенціалу ще і в тому, що в ситуаціях невизначеності він надає керівникам цілі і стратегії їх досягнення.

1.3 Етапи проведення змін та їх основні принципи

За своєю природою трансформація компанії є циклічним процесом. І хоча його фази накладаються одна на одну і взаємодіють між собою, все ж таки вони мають певну черговість (рис. 1.1).

Процес проведення організаційних змін охоплює комплекс робіт, який включає:

1. Аналіз підготовленості (сприйняття) персоналу до майбутніх змін. Цей аналіз вирішує такі цілі:

- виявлення наявності достатніх фінансових, матеріальних і трудових ресурсів фірми для здійснення змін;
- виявлення основних організаційних і психологічних перешкод організаційним змінам;

➤ виявлення міри зацікавленості вищого керівництва фірми в проведенні організаційних змін.

2. Вибір тактики проведення організаційних змін, яка може бути:

- директивною (примусовою, яка дає лише тимчасову рівновагу);
- тактикою переконань;
- тактикою залучення.

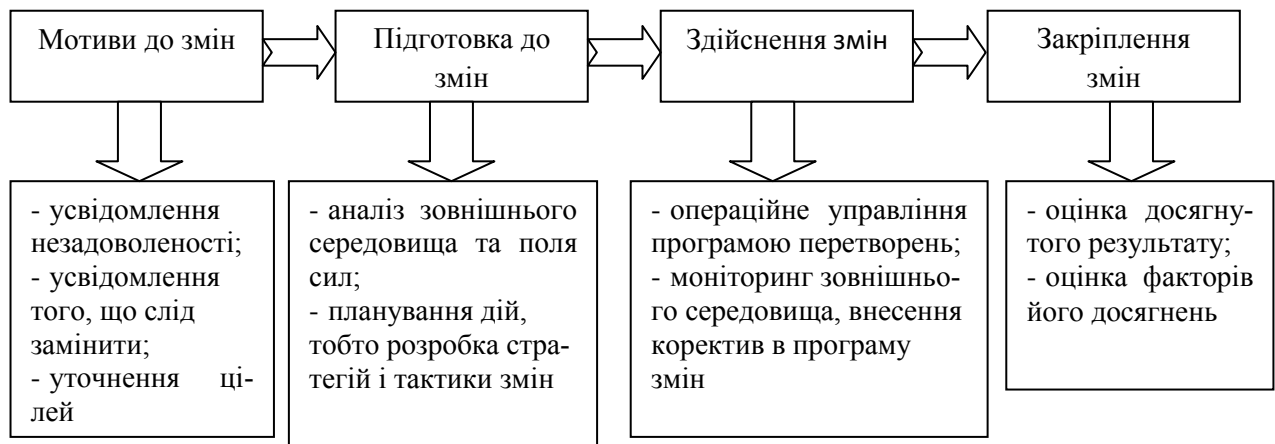


Рисунок 1.1 – Етапи управління змінами

3. Створення умов для здійснення змін. Процес створення умов для проведення змін включає в себе:

- повний опис змін і ознайомлення з ними кожного робітника, якого цей процес стосується;
- залучення до участі в прийнятті рішень щодо змін тих робітників, яких вони стосуються;
- спростування чуток і побоювань шляхом більш широкого розповсюдження інформації про зміни;
- надання змінам якомога більш прийняттого характеру;
- демонстрацію зацікавленості вищого керівництва у змінах.

Якщо опір змінам значний, то пропонується їх впроваджувати в обмежених масштабах, тобто використовувати експериментальний (пілотний) проект, в якому чітко вказати, що організаційні зміни впроваджуються як експеримент.

4. Вибір підрозділу, що буде здійснювати зміни. Таким підрозділом може бути:

- внутрішньофірмовий підрозділ;
- зовнішня організація (консультант).

5. Вибір методу здійснення організаційних змін. Такий вибір має два аспекти:

- визначення швидкості, з якою мають бути проведені зміни;
- визначення місця, з якого повинні починатися зміни.

За швидкістю розрізняють:

а) метод “землетрусу”, пов’язаний зі здійсненням докорінних змін у порівняно короткий період,

б) метод поступових змін, пов’язаний з поступовими змінами за тривалими фазами.

За критерієм місця, з якого починаються зміни, розрізняють:

а) метод зверху донизу;

б) метод знизу доверху;

в) бінарний метод;

г) метод клина;

д) метод багатьох точок.

Відповідно до *моделі К. Левіна* процес організаційних змін включає в себе такі кроки:

Крок 1. Визнання необхідності змін (про необхідність організаційних змін свідчать, наприклад, зростання невдоволення співробітників організації існуючим станом, спад показників ефективності діяльності організації тощо).

Крок 2. Визначення цілей організаційних змін. Цілі організаційних змін можуть бути різноманітними, наприклад:

- зберігання або покращення ринкового положення фірми;
- вихід на нові ринки;
- підвищення продуктивності фірми;
- впровадження нових технологій тощо.

Крок 3. Діагноз, тобто вивчення причин організаційних змін. Зміни, зокрема, можуть бути обумовлені усіма або деякими з таких чинників:

- низький рівень оплати праці;
- погані умови роботи;
- некомпетентне керівництво тощо.

Менеджер має чітко розуміти причини змін, щоб правильно визначити, якими повинні бути самі зміни.

Крок 4. Планування змін і вибір техніки змін, що включає:

- визначення витрат, пов’язаних зі здійсненням змін;
- визначення впливу змін на інші елементи організації;
- визначення ступеня участі робітників в проведенні змін;
- вибір техніки (засобів) здійснення змін.

Крок 5. Здійснення змін – проведення організаційних змін.

Крок 6. Оцінення змін. На завершальному етапі менеджер повинен оцінити, до чого реально привели організаційні зміни, які їх кінцеві результати.

У процесі здійснення змін важливі не стільки специфічні методи здійснення реформ, скільки суворе дотримання низки керівних принципів, до яких можна віднести такі.

1. Мета реформ – підвищення ефективності. Цей принцип часто забувають, особливо у зв'язку з теперішньою посиленою тягою до підвищення якості, поліпшення сервісу, делегування повноважень, накопичення нових навиків і формування нової корпоративної культури. Поза сумнівом, це дуже важливі цілі, проте їх недостатньо. Необхідно встановити міцні зв'язки між різними цілями і жорсткими критеріями результативності (такими як нарощування обороту, зниження витрат, ефективне використання активів і т. п.). Наприклад, вищі керівники повинні чітко усвідомлювати, яким чином поліпшення якості продукції приведе до зростання ринкової частки компанії (і в яких саме сегментах ринку буде досягнуто успіху) або як делегування повноважень позначиться на прискоренні ухвалення рішень і зменшенні витрат.

2. Вибір стратегії і реорганізація корпоративної структури. Сильне захоплення блискучими перспективами постійного зростання ефективності небезпечне, оскільки фундаментальні недоліки стратегії і структури компанії не можуть бути подолані самі собою. Одна лише трансформація не врятує фірму, що має відсталу технологію, застаріле устаткування, неконкурентоспроможності ціни і неефективну організаційну структуру. Правильно орієнтована стратегія і життєздатна організаційно-економічна структура повинні стати бізнесом перетворень. Стратегія – це створення і пошук конкурентної переваги компанії. Знайти правильну стратегію – це означає не бути найшвидшим в загальному забігу, а бігти одному в змаганні, яке ти сам і придумав.

3. Команди співробітників – основні будівельні елементи. Для успіху перетворень необхідні джерела додаткової внутрішньої енергії в масштабах всієї компанії, що дозволяють їй одночасно виконувати поточні задачі і накопичувати потенціал для майбутнього.

4. Процес перетворень повинен ґрунтуватися на цінностях компанії. Якщо під час проведення реформ залишається непорушною жорстка ієрархічна структура фірми або основний акцент робиться не на досягненні конкретних результатів, а на вдосконаленні яких-небудь процедур, то переорієнтувати персонал на зростання ефективності і делегування повноважень не вдасться. Необхідно, щоб стиль поведінки вищих менеджерів (не говорячи вже про дії, що робляться ними) повністю відповідав проголошеним ціннісним принципам.

5. Необхідно концентрувати зусилля на обмеженому числі цілей. Складність процесів трансформації може дуже швидко подавити компанію, унаслідок чого енергія початих перетворень, розсіється ще до отримання перших результатів. Відсутність віддачі від зусиль, що робляться, призводить до того, що менеджери кидаються виправляти все.

6. Керівник повинен бути гарантом права на ризик і помилки підлеглих.

1.4 Проблема протидії запланованим змінам

Безконфліктне впровадження змін в умовах співпраці всього колективу є швидше виключенням, ніж правилом. Дуже по-різному оцінюються зміни з боку вищого керівництва підприємства і з боку його співробітників (для них зміни багаті на небезпеку). Опір змінам може мати різну силу і інтенсивність. Він виявляється як у формі пасивного, більш-менш прихованого неприйняття змін, що виражається у вигляді абсентеїзму, зниження продуктивності або бажання перейти на іншу роботу, так і у формі фіктивного, відкритого виступу проти перебудови (наприклад, у вигляді страйку, явного ухилення від упровадження та сприйняття змін). Причина опору може критися в особистих і структурних бар'єрах.

До *особистих бар'єрів* відносяться, наприклад:

- страх перед невідомим, коли перевага віддається звичному, недовіра;
- потреба в гарантіях, особливо коли під загрозою виявляється власне робоче місце;
- заперечення необхідності змін і побоювання явних втрат (наприклад, збереження тієї ж заробітної платні при збільшенні витрат праці);
- загроза соціальним відносинам, що склалися на старому робочому місці;
- незалучення до підготовки перетворень осіб, що їх стосуються;
- недолік ресурсів і часу через оперативну роботу, що гальмує зміни, які не можуть бути реалізовані "між справою";
- загроза авторитету, статусу і автономії;
- нерозуміння висунутих вимог;
- невідповідність кваліфікаційним вимогам.

Як *бар'єри на рівні організації* виступають:

- інертність складних організаційних структур, трудність переорієнтації мислення через соціальні норми, що склалися;
- взаємозалежність підсистем, яка веде до того, що одна "несинхронізована" зміна гальмує реалізацію всього проекту;
- опір передачі привілеїв певним групам і можливим змінам в "балансі влади, що склався";
- минулий негативний досвід, пов'язаний з проектами змін;
- опір трансформаційним процесам, нав'язаним консультантами ззовні.

Вже на стадії концептуальних розробок в плановому порядку може і повинна бути врахована реакція персоналу на зміни. Разом з тим підходи до реорганізації з розрахунком на участь колективу, не дивлячись на перевагу, погрожують дуже великими втратами часу до того, як вжиті заходи дадуть результат. Тому у разі потреби швидких і радикальних змін повинні передбачатися і жорсткі заходи.

Найголовніша причина опорів змін дуже проста: страх втрати і страх перед невідомим і незрозумілим.

Виділяють три основні властивості опору персоналу проведенню організаційних змін:

- пряме і активне або непряме і пасивне;
- гнучке або жорстке;
- ситуативне або хронічне.

До основних форм (тобто способів прояву) опору відносяться:

➤ *заперечення.* Працівники заперечують наявність проблем, що обумовлюють необхідність змін, або коли вони їх дійсно не бачать, або коли вони бояться взятися за їх рішення. Якщо відповіддю на заперечення є заперечення (тобто ігнорування його), опір переростає в хронічний;

➤ *індиферентність.* Люди не протистоять змінам відкрито, проте відсутність зацікавленості в успішності змін, що проводяться, позначається на роботі вельми негативно. Можливо, вони не усвідомили важливості проекту або припускають, що їх зусилля не будуть оцінені по заслугах, і т. д. Коли таку поведінку демонструє не один, а багато працівників, значить справа не в їх лінії або упертості. Необхідне з'ясування дійсних причин;

➤ *демонстрація некомпетентності.* Стан тривожності негативно позначається на здібностях людини до навчання і виконання роботи, працівники не можуть зробити навіть те, що насправді зробити цілком здатні, можлива навмисна демонстрація некомпетентності;

➤ *скептицизм.* Відносини, засновані на скептицизмі, можуть вибудуватись як між окремими менеджерами, так і їх підлеглими. Відбувається процес взаємного підвищення скептицизму, який може завершитися відкритим конфліктом, що самопосилюється.

Основні принципи подолання опору персоналу організаційним змінам виходять з його причин:

1) максимально відкрите і чесне спілкування керівництва з підлеглими всіх рівнів, яке доводить до всіх максимум інформації про те, що відбувається;

2) залучення співробітників до процесу ухвалення рішень щодо реорганізацій;

3) додаткове навчання працівників;

4) доведення до персоналу, що дадуть зміни саме їм, а не лише підприємству.

Існує декілька *стратегій подолання опору* організаційним змінам:

- *стратегія залучення до участі.* Робітники, які беруть участь в плануванні та реалізації змін, краще розуміють їх причини. Завдяки участі зменшується вплив особистих інтересів, згладжується розрив міжособових контактів, з'являється можливість запропонувати власні ідеї щодо змін та сприймати ідеї інших співробітників;

- *стратегія навчання.* Навчання співробітників під майбутні організаційні зміни зменшує ступінь невизначеності та збільшує впевненість щодо подальшої роботи в організації;

- *стратегія сприяння*. Означає завчасне повідомлення про організаційні зміни, ознайомлення та роз'яснення їх суті, проведення лише необхідних змін. Все це створює умови для кращого завчасного пристосування до нових умов;

- *стратегія переговорів*. Має на меті ухвалення "нововведень" шляхом "купівлі згоди" тих, хто чинить опір змінам, за допомогою матеріальних стимулів;

- *стратегія кооптації*. Надання особі, яка чинить опір, певних повноважень щодо впровадження та здійснення організаційних змін (наприклад, включення до складу комісії з проведення організаційних змін);

- *стратегія маніпулювання*. Свідоме використання заздалегідь неповної, неточної або неправильної інформації про зміни з метою отримання підтримки і здійснення змін;

- *стратегія примушування*. Застосування загрози санкцій за незгоду з проведенням організаційних змін.

В процесі здійснення організаційних змін завжди існують сили за та проти їх проведення. З метою сприяння змінам менеджер має провести так званий "аналіз поля сил" і скласти баланс сил, тобто чітко визначити фактори, що сприяють і заважають здійсненню змін (табл. 1.1). Після цього необхідно шукати шляхи і засоби поступової нейтралізації або мінімізації факторів, що заважають змінам.

Таблиця 1.1 – Фактори, які сприяють і заважають проведенню організаційних змін

<i>Сприяють</i>	<i>Заважають</i>
1. Усвідомлення необхідності змін 2. Організаційна криза 3. Застарілість продукту (технології) 4. Зміни законів і інших регуляторів 5. Зміни системи цінностей і норм поведінки у робітників 6. Зниження продуктивності організації	1. Бюрократична жорсткість організації 2. Невдачі у проведенні попередніх перетворень 3. Опір і побоювання змін 4. Суперечливість цілей

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. Які зміни в організації є ефективнішими - локальні чи системні? Поясніть, чому? Назвіть відомі Вам концепції системних змін в організації.

2. Розкрийте особливості маркетингового управління як концепції системних змін на підприємстві. Розкрийте послідовність процесу планування маркетингу. Для яких типів стратегій і стилів керівництва придатна концепція маркетингового управління?

3. В чому полягає суть концепції «нарощування потенціалу» як концепції системних змін на підприємстві? Назвіть основні чинники потенціалу підприємства та охарактеризуйте окремі складові цих чинників.

4. Назвіть фази циклічного процесу організаційних змін. Що здійснюється на кожному етапі (дії менеджерів)?

5. Назвіть та розтлумачте основні принципи проведення організаційних змін. Як правильно сформулювати ефективну команду реформаторів?

6. Як на Вашу думку, чи часто має місце безконфліктне впровадження організаційних змін? Визначте особистісні та організаційні бар'єри здійснення змін. Назвіть основні причини, через які топ-менеджерам не вдається провести організаційну перебудову.

7. На якому етапі управління організаційними змінами необхідно враховувати можливу реакцію персоналу на зміни? Вкажіть доцільну послідовність етапів організаційних змін в компанії.

8. Які Ви знаєте види та форми (способи прояву) опору організаційним змінам. Охарактеризуйте їх. Сформулюйте основні принципи подолання опору персоналу організаційним змінам.

ТЕСТИ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

I Організаційні зміни бувають:

1. Довгострокові і поточні;
2. Часткові і радикальні;
3. Часткові і загальні;
4. Радикальні і нерадикальні.

II Необхідні зміни у зв'язку з бурхливим розвитком навколишнього зовнішнього середовища після тривалої фази стабільності і тривалого ігнорування необхідних адаптаційних кроків:

1. Часткові;
2. Еволюційні;
3. Радикальні;
4. Стратегічні.

III До особистих бар'єрів протидії змінам відноситься:

1. Взаємозалежність підсистем;
2. Інертність складних організаційних структур;
3. Страх перед невідомим;

4. Минулий негативний досвід, пов'язаний з проектами змін.

IV Не є етапом управління змінами:

1. Підбурення до змін;
2. Підготовка до змін;
3. Здійснення змін;
4. Повторення змін.

V Що не відноситься до етапів управління змінами?

1. Підготовка стратегії і тактики змін;
2. Підготовка до змін;
3. Здійснення змін;
4. Закріплення змін.

VI Етап закріплення змін включає:

1. Оцінювання незадоволеності;
2. Оцінювання зовнішнього середовища;
3. Планування дій;
4. Оцінку досягнутого результату.

VII Етап підготовки до змін включає:

1. Аналіз зовнішнього середовища та поля сил;
2. Внесення коректив до програми змін;
3. Оцінювання досягнутого результату;
4. Аналіз факторів досягнень.

VIII Не є основними властивостями опору персоналу:

1. Ситуативність або іронічність;
2. Гнучкість або жорсткість;
3. Активність і пасивність;
4. Короткостроковість і довгостроковість.

IX Є формою опору персоналу щодо проведення організаційних змін:

1. Демонстрація компетентності;
2. Скептицизм;
3. Консерватизм;
4. Оптимізм.

X Що відноситься до форм опору персоналу при проведенні організаційних змін?

1. Демонстрація компетентності;
2. Оптимізм;
3. Консерватизм;
4. Індиферентність.

XI Як основна система змін на підприємстві застосовуються такі концепції:

1. Маркетингове планування;
2. Маркетингове та стратегічне управління;
3. Маркетингове управління та нарощування потенціалу;
4. Маркетингове управління та стабілізація потенціалу.

XII Є бар'єром для проведення змін на рівні організації:

1. Загроза авторитету, статусу, автономії;
2. Потреба в гарантіях, особливо коли під загрозою власне робоче місце;
3. Страх перед невідомим;
4. Минулий негативний досвід, пов'язаний з проектами змін.

XIII Що є однією з причин змін в організації?

1. Зміни інтересів власників;
2. Зменшення бізнесу;
3. Нагромадження зовнішніх суперечностей;
4. Зміни інтересів працівників.

XIV При якій формі опору змін працівники не протистоять змінам відкрито, але і не зацікавлені в успішності проведення організаційних змін, що негативно відображається на діяльності підприємства?

1. Заперечення;
2. Індиферентність;
3. Демонстрація некомпетентності;
4. Скептицизм.

XV Які основні властивості опору персоналу щодо проведення організаційних змін?

1. Непрямий і пасивний;
2. Гнучкий і жорсткий;
3. Ситуативний і хронічний;
4. Усі вищепереховані.

ТЕМА 2 УПРАВЛІННЯ ЕФЕКТИВНІСТЮ ПІДПРИЄМСТВА

Набагато важливіше зробити щось правильне, ніж зробити щось правильно!

Ф. Друккер

- 2.1 Поняття ефекту і ефективності підприємства.
- 2.2 Класифікація ефективності та її види.
- 2.3 Оцінення ефективності управління.
- 2.4 Фактори підвищення ефективності діяльності підприємства

2.1 Поняття ефекту і ефективності підприємства

Проблема управління ефективністю підприємства завжди посідала важливе місце серед актуальних проблем економічної науки. В економічних дослідженнях термін «ефект» з'явився з природних наук. Термін «ефект» у перекладі з латинської означає «результат». Отже, категорія «ефективність» може інтерпретуватись як «результативність». Ефект має значення результату, наслідку зміни стану певного об'єкта, зумовленої дією зовнішніх та внутрішніх факторів. Тобто під *ефектом* розуміють результат реалізації заходів, спрямованих на підвищення ефективності діяльності підприємства за рахунок економії всіх виробничих та трудових ресурсів [33, 35].

Ефективність підприємства – комплексна оцінка кінцевих результатів використання основних та оборотних фондів, трудових та фінансових ресурсів та нематеріальних активів за певний період часу.

Загальна методологія визначення ефективності формалізується таким співвідношенням [22, 33, 35]:

$$E = \frac{P}{B} \quad (2.1)$$

де E – ефективність;
 P – ефект (результати);
 B – витрати (ресурси).

При цьому слід мати на увазі, що перелік ресурсів підприємства, котрі визначають ефективність, не є вичерпним, в певних умовах можуть чинити істотний вплив інші фактори.

Виділяють такі напрямки, за якими визначається ефективність:

1. Оцінювання ефективності підприємства з метою забезпечення оптимальної стратегії управління ним. У межах цього напрямку досліджується насамперед ефективність використання ресурсів підприємства, відповідність роботи підприємства потребам ринкової економіки, його конкурентоспроможність, гнучкість, динамічність;

2. Оцінювання ефективності підприємства з метою визначення його привабливості як потенційного об'єкта інвестування. Для цього визначають фінансові показники ефективності та комплексну їх оцінку, витрати управління і виробництва порівняно з їх величиною у конкурентів, здійснюється оцінювання потенціалу виробничого і управлінського персоналу (за чисельністю, за кваліфікацією та ін.), оцінювання потреб в додаткових виробничих потужностях;

3. Оцінювання ефективності підприємства на макрорівні з боку держави. Визначається наскільки задовольняється попит населення, чи немає шкоди навколишньому середовищу, здоров'ю людини, яка культура обслуговування та інше.

2.2 Класифікація ефективності та її види

Розглянемо основні ознаки класифікації ефективності та її види відповідно до цих ознак [22, С. 387-391; 32]:

1. За сферою застосування розрізняють:
 - *загальну* характеризує ефективність виробництва на підприємстві в цілому;
 - *локальну* – окремі стадії виробництва, розподілу, обміну та споживання;
 - *часткову* – ефективність використання в процесі виробництва певних ресурсів (предметів і засобів праці, капітальних вкладень, робочої сили тощо);
2. За рівнем виробництва ефективність буває:
 - *народногосподарська* – ефективність визначають, виходячи з інтересів, мети і завдань народного господарства;
 - *госпрозрахункова* – ефективність відображає результати діяльності та витрати окремого підприємства (об'єднання);
3. Відповідно до об'єктів призначення, ефективність поділяють на:
 - ефективність діючого виробництва на всіх його рівнях;
 - ефективність капітальних вкладень, які використовуються для будівництва, реконструкції, технічного переозброєння підприємства з метою випуску нової продукції, збільшення обсягів виробництва;
 - ефективність розвитку науки і техніки;
 - ефективність торгівельної діяльності;
 - ефективність банківської діяльності;
 - ефективність страхової діяльності;
 - ефективність зовнішньоекономічних зв'язків;
 - ефективність охорони навколишнього середовища;
4. За призначенням і методами розрахунку розрізняють:
 - *абсолютну економічну ефективність* – визначається по підприємству в цілому та характеризує загальний ефект (віддачу) від використання ресурсів і витрат;

- *порівняльну економічну ефективність* – характеризує економічні переваги одного варіанта над іншими відносно раціонального використання ресурсів і витрат;

5. За наслідками отриманих результатів ефективність буває:

- *економічна* – відображає різноманітні вартісні показники, що характеризують проміжні й кінцеві результати виробництва (зростання продуктивності праці, зниження собівартості і трудомісткості продукції, підвищення якості продукції, зростання матеріаловіддачі, збільшення прибутку тощо);

- *соціальна* – полягає у скороченні тривалості робочого тижня, збільшенні кількості нових робочих місць, поліпшенні умов праці, стану довкілля, безпеки життя тощо;

- *соціально-економічна* – виявляється в тому, щоб при заданих параметрах соціального середовища досягти максимального економічного ефекту;

6. За характером здійснюваних витрат:

- *ефективність застосовуваних ресурсів* (ефективність виробничих фондів, ефективність трудових ресурсів, нематеріальних ресурсів);

- *ефективність витрат* (ефективність капітальних вкладень, поточних витрат та сукупних витрат);

7. За рівнем об'єкта дослідження (господарювання):

- ефективність економіки в цілому;

- ефективність галузі;

- ефективність об'єднання;

- ефективність підприємства;

- ефективність структурного підрозділу підприємства;

8. Ефективність виробництва окремих видів продукції буває:

- нормативна;

- планова;

- фактична;

9. За умовами оцінювання виділяють ефективність:

- *реальну* – це зіставлення фактичного рівня результатів та витрат за даними бухгалтерського обліку та звітності;

- *розрахункову* – це ефективність, яка базується на проектних або планових показниках, отриманих на підставі певних розрахунків;

- *умовну* – використовується для оцінювання роботи структурних підрозділів;

10. За типом процесу – така ознака диференціює підходи до оцінювання ефективності, урахуваючи специфіку окремих процесів, які здійснюються на підприємстві. Отже розглядають такі види ефективності:

- ефективність виробничих процесів (з точки зору як організаційної, так і технічної);

- ефективність управління;

- ефективність інвестиційної, інноваційної, маркетингової, фінансової діяльності тощо.

2.3 Оцінення ефективності управління

Для оцінювання ефективності управління існує низка показників, які використовуються керівником підприємства для аналізування та діагностики роботи підприємства за певний період при прийнятті управлінських рішень. Залежно від специфіки роботи підприємства виділяють низку фінансових (прибуток, рентабельність, операційні доходи тощо) і нефінансових (тривалість повного виробничого циклу, швидкість обслуговування клієнта, частка інноваційної продукції в реалізації) параметрів, за якими здійснюють оцінювання.

Деякі автори пропонують визначати економічну ефективність роботи підприємства за допомогою узагальнених і часткових показників (таблиця 2.1).

Для оцінення ефективності роботи підприємства визначають економічну і соціальну ефективність. Економічна ефективність характеризується кількісними показниками, такими як: обсяг виробленої продукції, робіт, послуг; рівень поставок виробленої продукції на регіональний, внутрішній та зовнішній ринки; виручка від реалізації продукції в регіоні; фінансові результати діяльності підприємства (прибуток, рентабельність, ліквідність, платоспроможність) тощо. Соціальну ефективність характеризують: рівень доходів працівників, що забезпечує нормальні умови праці; рівень культурно-побутових умов робітників, рівень здоров'я робітників підприємства; рівень кваліфікації робітників; рівень розвитку інтелектуального потенціалу тощо. Оскільки соціальна ефективність виражається якісними показниками і її складно об'єктивно оцінити, а економічна кількісними, тому вона має більш практичне значення і найширше використання.

Існують різні підходи до визначення ефективності управління:

- розраховують синтетичні показники ефективності управління (коефіцієнт оперативності, надійності тощо);
- фактичні дані порівнюють з нормативними, плановими або з показниками за попередні роки (нормативи чисельності апарату управління, продуктивність, економічність управління тощо);
- застосовують якісне оцінювання ефективності за допомогою експертів;
- застосовують емпіричні формули для розрахунку показників, що характеризують ефективність управління [34, С. 616-617].

У науковій літературі запропоновано цілу низку трудових, вартісних, інформаційних, технічних показників, які характеризують ефективність роботи системи управління на підприємстві [22, 34, 45]. Розглянемо основні з них.

Таблиця 2. 1 – Система показників оцінення економічної ефективності менеджменту [33, 34, С. 618, 45]

Загальні показники	Часткові показники		
	Показники ефективності праці	Показники підвищення ефективності використання основних фондів, обігових коштів і капітальних вкладень	Показники підвищення ефективності використання матеріальних ресурсів
<ol style="list-style-type: none"> 1. Зростання обсягу виробництва продукції у вартісному вираженні 2. Виробництво продукції на 1 грн. витрат 3. Відносна економія основних виробничих фондів, нормативних коштів, матеріальних витрат, фонду оплати праці 4. Собівартість 5. Рентабельність 6. Прибуток після оподаткування, сплати відсотків, дивідендів 7. Рівень прибутковості (для оцінювання перспектив розвитку продукції, впливу; попит на товар чи послугу; вплив конкуренції) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Темпи зростання продуктивності праці 2. Частка збільшення виробництва продукції за рахунок підвищення продуктивності праці 3. Економія чисельності працівників 4. Зниження трудомісткості виробів 5. Ротація персоналу (для оцінювання впливу плинності персоналу на результат діяльності, прогнозування періодів пошуку персоналу) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Фондовіддача - виробництво продукції на 1 грн. середньорічної вартості основних виробничих фондів 2. Виробництво продукції на 1 грн. середньорічної величини нормованих обігових коштів 3. Приріст обігових коштів відносно приросту товарної продукції 4. Відношення приросту прибутку до капітальних вкладень 5. Питомі капітальні вкладення на одиницю нової виробничої потужності на 1 грн. приросту продукції 6. Термін відшкодування капітальних вкладень - відношення їх до суми приросту одержаного прибутку 7. Співвідношення періодів обороту дебіторської та кредиторської заборгованості 8. Питома вага фінансових вкладень у загальному обсязі активів 9. Оборотність кожного виду ресурсів (запасів, грошей, дебіторської заборгованості) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Матеріальні витрати на 1 грн. товарної продукції 2. Витрати важливих матеріальних ресурсів у натуральному вираженні на 1 грн. товарної продукції 3. Відношення темпів приросту матеріальних витрат до темпів приросту товарної продукції 4. Середній обсяг реалізації продукції

Коефіцієнт оперативності ($K_{оп}$) відображає своєчасність виконання постанов, наказів і розпоряджень вищих організацій і визначається:

$$\hat{E}_{ir} = \frac{\sum t_i t_a}{\sum t_a}, \quad (2.2)$$

де: t_n – встановлений строк виконання відповідних документів, днів;
 t_g – відставання від прийнятого строку виконання, днів.
Рівень ефективності витрат на управління (E_{ey}):

$$\hat{A}_{\dot{\alpha}\dot{\sigma}} = \frac{\hat{I}_{\dot{\sigma}}}{\hat{A}_{\dot{\sigma}}}, \quad (2.3)$$

де O_{mm} – річний обсяг товарної (валової) продукції;
 B_y – сумарні річні витрати на управління.

Коефіцієнт ефективності управління (K_{ef}), який відображає ступінь використання потенціальних можливостей підприємств (об'єднань):

$$\hat{E}_{\dot{\alpha}\dot{\sigma}} = \frac{\hat{O}}{\hat{I}}, \quad (2.4)$$

де Φ – фактичне валове виробництво продукції (валовий дохід, прибуток);

Π – потенційні можливості виробництва валової продукції (валового доходу, прибутку).

Рівень централізації виробництва (K_{ue}):

$$\hat{E}_{\ddot{\alpha}\ddot{\sigma}} = \frac{\hat{A}\ddot{I}_{\ddot{\sigma}}}{\hat{A}\ddot{I}_{\zeta\ddot{\alpha}\ddot{\sigma}}}, \quad (2.5)$$

де $ВП_n$, $ВП_{заг}$ – випуск продукції конкретного типу в підрозділі та на підприємстві в цілому.

Рівень спеціалізації виробничих підрозділів (K_{cn}):

$$\hat{E}_{\ddot{m}} = \frac{\hat{A}\ddot{I}_{\ddot{n}}}{\hat{A}\ddot{I}_{\zeta\ddot{\alpha}\ddot{\sigma}}}, \quad (2.6)$$

де $ВП_c$ – обсяг спеціалізованої продукції.

Коефіцієнт керованості структури (K_{pc}):

$$\hat{E}_{\delta\ddot{n}} = 1 - \frac{\ddot{I}_{\delta}}{\ddot{I}_{\ddot{n}}} \text{ або } K_{pc} = 1 - \frac{Ч_{\phi}}{Ч_{oc}}, \quad (2.7)$$

де Π_{ϕ} , Π_{oc} – кількість підрозділів в апараті управління фактично і за основною структурою; $Ч_{\phi}$, $Ч_c$ – чисельність працівників управління фактично і за типовою структурою.

Рівень керованості (K_k):

$$\hat{E}_e = \frac{\hat{I}_{\delta}}{\hat{I}_i}, \quad (2.8)$$

де H_n – норма керованості;

H_ϕ – фактичний рівень.

Зайнятість персоналу в апараті управління (K_3):

$$\hat{E}_\zeta = \frac{\times \acute{o}}{\grave{I} \hat{A}\grave{I}}, \quad (2.9)$$

де $Ч_v$ – чисельність апарату управління;

$ПВП$ – чисельність промислово-виробничого персоналу.

Міра формалізації праці управлінського персоналу ($K_{\phi n}$):

$$\hat{E}_{\delta i} = \frac{\times i i}{\times \grave{n}o}, \quad (2.10)$$

де $Ч_{nn}$ – чисельність управлінського персоналу, праця якого організована на основі нормативної документації;

$Ч_{cy}$ – загальна чисельність персоналу системи управління.

Рівень механізації і автоматизації управлінського персоналу (K_{mn}):

$$\hat{E}_{i i} = \frac{\acute{O} \acute{o}}{\times \grave{n}o}, \quad (2.11)$$

де T_y – кількість управлінської техніки й оргтехніки у вартісному вираженні.

Ефективність праці в системі управління (E_{cy}):

$$\hat{A}_{\grave{n}o} = \frac{\hat{I} \delta}{\times \grave{n}o}, \quad (2.12)$$

де O_p – обсяг реалізованої продукції у вартісному вираженні.

Коефіцієнт надійності системи управління (K_{nad}):

$$\hat{E}_{i \grave{a}\grave{a}} = 1 - \frac{\hat{E}_{i \delta}}{\hat{E}_{\zeta \grave{a}\grave{a}}}, \quad (2.13)$$

де K_{np} – кількість нереалізованих рішень;

K_{zap} – загальна кількість рішень, прийнятих в підрозділі.

Коефіцієнт абсолютного використання інформації (K_{avi}):

$$\hat{E}_{\grave{a}\grave{a}^2} = \frac{2 \acute{a}\grave{e}\acute{e}}{2 i \grave{a}y\acute{a}}, \quad (2.14)$$

де $I_{вик}$, $I_{наяв}$ – відповідно загальна кількість випадків використання документа (показника) і загальна кількість наявних документів інформації (показників).

Коефіцієнт ефективного використання інформації ($K_{еви}$):

$$\hat{E}_{\hat{a}\hat{a}^3} = \frac{2 \hat{a}\hat{a}\hat{a}}{2 \hat{i} \hat{a}\hat{y}\hat{a}}, \quad (2.15)$$

де $I_{евд}$ – кількість випадків ефективного використання документа, інформації (показника).

Згідно з формулою 2.1 ефективність – це відношення економічного ефекту до витрат, пов'язаних з апаратом управління, тому визначають ефективність управлінського персоналу за рахунок таких ефектів [31, С. 623].

Економічна ефективність управлінського персоналу за рахунок зростання продуктивності праці ($E_{нПн}$):

$$\mathring{A}_{\mathring{i}\mathring{i}\mathring{i}} = \frac{\mathring{I}_{\mathring{i}}}{\mathring{A}_{\mathring{o}}}, \quad (2.16)$$

де: P_n – продуктивність праці підприємства.

Річна економічна ефективність за рахунок зниження умовно-змінних витрат у собівартості ($E_{yзв}$):

$$\mathring{A}_{\mathring{o}\mathring{c}\mathring{a}}^{\mathring{\delta}} = \frac{\mathring{A}_{\mathring{o}\mathring{i}\mathring{a}}^{\mathring{\delta}}}{\mathring{A}_{\mathring{o}}}, \quad (2.17)$$

де $E_{yзв}^p$ – річна економія умовно-змінних витрат.

Річна економія умовно-змінних витрат $E_{yзв}^p$:

$$\mathring{A}_{\mathring{o}\mathring{i}\mathring{a}}^{\mathring{\delta}} = \mathring{A}_{\mathring{i}} + \mathring{A}_{\mathring{i}\mathring{a}} + \mathring{A}_{\mathring{c}\mathring{i}} + \mathring{A}_{\mathring{c}\mathring{a}} + \mathring{A}_{\mathring{i}\mathring{a}} + \mathring{A}_{\mathring{i}\mathring{i}} + \mathring{A}_{\mathring{i}\mathring{a}}, \quad (2.18)$$

де E_m – економія від зниження матеріальних витрат;

$E_{не}$ – економія палива та енергії;

$E_{зн}$ – економія заробітної плати виробничих робітників;

$E_{зб}$ – економія від зменшення витрат від браку;

$E_{нев}$ – економія від зменшення невиробничих витрат;

$E_{но}$ – економія витрат на підготовку й освоєння виробництва;

$E_{об}$ – економія витрат на утримання і експлуатацію обладнання.

Економічну ефективність управлінського персоналу варто оцінювати і за приростом прибутку ($E_{пн}$):

$$\dot{A}_{ri} = \frac{\dot{A}_{r\delta}}{\dot{A}_{\delta}}, \quad (2.19)$$

де E_m – економічна ефективність управлінського персоналу;

E_{np} – річна економія за рахунок приросту прибутку;

B – сумарні річні витрати на управління.

Для високого рівня ефективності роботи підприємства необхідно: забезпечити зростання прибутку в динаміці, мінімізувати витрати; мати в наявності достатній обсяг фінансових ресурсів, залучати надійних інвесторів, побудувати оптимальну структуру управління, здійснювати планування та аналізування діяльності підприємства, забезпечувати високу якість продукції, мати в наявності широкий асортимент продукції, орієнтуватися на попит споживачів тощо.

2.4 Фактори підвищення ефективності діяльності підприємства

Рівень ефективності підприємства залежить від великої кількості факторів. Тому для практичного розв'язання завдань управління ефективністю приділяють увагу класифікації факторів її зростання за певними ознаками.

Розглянемо детальніше фактори ефективності діяльності підприємств.

1. *Технологія.* Технологічні інновації, особливо сучасні форми автоматизації та інформаційних технологій, справляють найістотніший вплив на рівень і динаміку ефективності виробництва продукції (надання послуг). За принципом ланцюгової реакції вони спричиняють суттєві (нерідко докорінні) зміни в технічному рівні та продуктивності технологічного устаткування, методах і формах організації трудових процесів, підготовці та кваліфікації кадрів тощо.

2. *Устаткування.* Йому належить провідне місце в програмі підвищення ефективності передовсім виробничої, а також іншої діяльності суб'єктів господарювання. Продуктивність діючого устаткування залежить не тільки від його технічного рівня, а й від належної організації ремонтно-технічного обслуговування, оптимальних строків експлуатації, змінності роботи, завантаження в часі тощо.

3. *Матеріали та енергія* мають позитивний вплив на ефективність діяльності підприємства, якщо вирішує проблеми енергозбереження, ресурсозбереження, знижується матеріаломісткість, раціоналізується управління запасами матеріальних ресурсів і джерелами постачання.

4. *Вироби.* Самі продукти праці, їхня якість і зовнішній вигляд (дизайн) також є важливими чинниками ефективності діяльності суб'єктів господарювання. Рівень останнього має корелювати з корисною вартістю, тобто ціною, яку покупець готовий заплатити за виріб відповідної якості. Проте для досягнення високої ефективності господарювання самої тільки корисності товару недостатньо. Пропоновані підприємством (організацією) для реалізації продукти праці мають з'явитися на ринку в потрібному місці, у

потрібний час і за добре обміркованою ціною. У зв'язку з цим суб'єкт діяльності має стежити за тим, щоб не виникало будь-яких організаційних та економічних перешкод між виробництвом продукції (наданням послуг) та окремими стадіями маркетингових досліджень.

5. *Працівники.* Основним джерелом і визначальним чинником зростання ефективності діяльності є працівники — керівники, менеджери, спеціалісти, робітники. Ділові якості працівників, підвищення продуктивності їхньої праці багато в чому зумовлюються дійовим мотиваційним механізмом на підприємстві (в організації), підтриманням сприятливого соціального мікроклімату в трудовому колективі.

6. *Організація і системи.* Єдність трудового колективу, раціональне делегування відповідальності, належні норми керування характеризують добру організацію діяльності підприємства (установи), що забезпечує необхідну спеціалізацію та координацію управлінських процесів, а отже, вищий рівень ефективності (продуктивності) будь-якої складної виробничо-господарської системи. При цьому остання для підтримування високої ефективності господарювання має бути динамічною та гнучкою, періодично реформуватися відповідно до нових завдань, що постають за зміни ситуації на ринку.

7. *Методи роботи.* За переважання трудомістких процесів досконаліші методи роботи стають досить перспективними для забезпечення зростання ефективності діяльності підприємства (організації). Постійне вдосконалення методів праці передбачає систематичний аналіз стану робочих місць та їхню атестацію, підвищення кваліфікації кадрів, узагальнення та використання нагромадженого на інших підприємствах (фірмах) позитивного досвіду.

8. *Стиль управління,* що поєднує професійну компетентність, діловитість і високу етику взаємовідносин між людьми, практично впливає на всі напрямки діяльності підприємства (організації). Від нього залежить, якою мірою враховуватимуться зовнішні чинники зростання ефективності діяльності на підприємстві (в організації). Відтак належний стиль управління як складовий елемент сучасного менеджменту є дійовим чинником підвищення ефективності діяльності будь-якого підприємства, кожної підприємницької структури.

9. *Державна економічна й соціальна політика* істотно впливає на ефективність суспільного виробництва. Основними її елементами є: а) практична діяльність владних структур; б) різноманітні види законодавства (законотворча діяльність); в) фінансові інструменти (заходи, стимули); г) економічні правила та нормативи (регулювання доходів і оплати праці, контроль за рівнем цін, ліцензування окремих видів діяльності); д) ринкова, виробнича й соціальна інфраструктури; е) макроекономічні структурні зміни; є) програми приватизації державних підприємств (організацій); и) комерціалізація організаційних структур невиробничої сфери.

10. *Інституціональні механізми.* Для безперервного підвищення ефективності діяльності всіх суб'єктів господарювання держава має створити відповідні організаційні передумови, що забезпечуватимуть постійне функціонування на національному, регіональному чи галузевому рівнях спеціальних інституціональних механізмів — організацій (дослідних і навчальних центрів, інститутів, асоціацій), їхню діяльність треба зосередити на: 1) розв'язанні ключових проблем підвищення ефективності різних виробничо-господарських систем та економіки країни в цілому; 2) практичній реалізації стратегії і тактики розвитку національної економіки на всіх рівнях управління. Нині у світі функціонує понад 150 міжнародних, національних і регіональних центрів (інститутів, асоціацій) з продуктивності та управління.

11. *Інфраструктура.* Важливою передумовою зростання ефективності діяльності підприємств (організацій) є достатній рівень розвитку мережі різноманітних інституцій ринкової та виробничо-господарської інфраструктури. Нині всі підприємницькі структури користуються послугами інноваційних фондів і комерційних банків, бірж (товарно-сировинних, фондових, праці) та інших інститутів ринкової інфраструктури. Безпосередній вплив на результативність діяльності підприємств (організацій) справляє належний розвиток виробничої інфраструктури (комунікацій, спеціалізованих інформаційних систем, транспорту, торгівлі тощо). Вирішальне значення для ефективного розвитку всіх структурних елементів економіки має наявність широкої мережі установ соціальної інфраструктури.

12. *Структурні зміни* в суспільстві також впливають на показники ефективності на різних рівнях господарювання. Найважливішими є структурні зміни економічного та соціального характеру. Головні з них відбуваються в таких сферах: а) технології, наукові дослідження та розробки, супроводжувані революційними проривами в багатьох галузях знань (пропорція імпортованих та вітчизняних технологій); б) склад та технічний рівень основних фондів (основного капіталу); в) масштаби виробництва та діяльності (переважно за деконцентрації з допомогою створення малих і середніх підприємств та організацій); г) моделі зайнятості населення в різних виробничих і невиробничих галузях; д) склад персоналу за ознаками статі, освіти, кваліфікації тощо.

Лише вміле використання всієї системи перелічених чинників може забезпечити достатні темпи зростання ефективності виробництва (діяльності).

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. Як Ви розумієте поняття ефект і ефективність підприємства?
2. Наведіть напрямки, за якими визначається ефективність підприємства.
3. Наведіть класифікацію ефективності підприємства за сферою застосу-

вання, за рівнем виробництва, за призначенням і методами розрахунку, за наслідками отриманих результатів.

4. Наведіть класифікацію ефективності підприємства за характером здійснюваних витрат, за рівнем об'єкта дослідження, за умовами оцінювання, за метою визначення, за типом процесу.

5. За якими загальними та частковими показниками здійснюють оцінювання економічної ефективності менеджменту?

6. Якими показниками характеризується економічна і соціальна ефективність підприємства?

7. Які існують підходи до визначення ефективності управління?

8. Наведіть трудові, вартісні, інформаційні, технічні показники, які характеризують ефективність роботи системи управління.

9. Охарактеризуйте фактори, які приводять до зростання ефективності діяльності підприємства.

ТЕСТИ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

I. Під ефектом розуміють:

1. Результат реалізації заходів, спрямованих на підвищення ефективності виробництва за рахунок економії всіх виробничих ресурсів;

2. Результат реалізації заходів, спрямованих на підвищення ефективності діяльності підприємства за рахунок економії всіх виробничих та трудових ресурсів;

3. Результат реалізації заходів, спрямованих на підвищення економічних і соціальних показників роботи підприємства за рахунок економії всіх ресурсів;

4. Усі відповіді правильні.

II. Проведення комплексного оцінювання кінцевих результатів використання усіх ресурсів підприємства необхідно для визначення:

1. Економічного ефекту;

2. Ефективності підприємства;

3. Фінансового стану підприємства;

4. Загального ефекту від використання ресурсів і витрат.

III. Напрямок оцінювання ефективності підприємства з метою визначення його привабливості як потенційного об'єкта інвестування потребує визначення:

1. Конкурентоздатності, гнучкості, динамічності підприємства;

2. Витрат на управління і виробництва порівняно з їх величиною у конкурентів;

3. Чи не шкідливе підприємство до навколишнього середовища та людини;

4. Культури обслуговування.

IV. Ефективність, яка характеризує окремі стадії виробництва, розподіл, обмін та споживання є:

1. Загальною;
2. Локальною;
3. Частковою;
4. Жодної правильної відповіді.

V. Ефективність, яка характеризує використання в процесі виробництва певних ресурсів називається:

1. Загальна;
2. Локальна;
3. Часткова;
4. Змішана.

VI. Яку ефективність визначають, виходячи з інтересів, мети і завдань народного господарства?

1. Госпрозрахункову.
2. Народногосподарську.
3. Регіональну.
4. Міжгалузеву.

VII. Госпрозрахункова ефективність відображає:

1. Результати діяльності та витрати підприємств, які працюють в одній галузі;
2. Результати діяльності та витрати підприємств, які випускають однаковий вид продукції;
3. Результати діяльності та витрати окремого підприємства;
4. Результати діяльності та витрати підприємств, в яких є одна мета та інтереси відповідно до завдань народного господарства.

VIII. Яка економічна ефективність визначається по підприємству в цілому та характеризує загальний ефект (віддачу) від використання ресурсів і витрат?

1. Абсолютна.
2. Порівняльна.
3. Концентрована.
4. Згрупована.

IX. Соціально-економічна ефективність полягає в тому щоб:

1. Відобразити кінцеві результати фінансової діяльності підприємства;
2. Покращити умови праці, безпеку життєдіяльності робітників, скоротити тривалість робочого тижня;
3. При заданих параметрах соціального середовища досягти максимального економічного ефекту;
4. При обмежених фінансових ресурсів досягти економічного ефекту діяльності підприємства.

X. Яка ефективність полягає у скороченні тривалості робочого тижня, збільшенні кількості нових робочих місць, поліпшенні умов праці тощо?

1. Економічна.
2. Соціальна.
3. Соціально-економічна.
4. Психологічна.

XI. Ефективність, яка використовується для оцінювання роботи структурних підрозділів називається:

1. Реальна;
2. Розрахункова;
3. Умовна;
4. Змішана.

XII. Яка ефективність визначається зіставленням фактичного рівня результатів та витрат за даними бухгалтерського обліку та звітності?

1. Реальна;
2. Розрахункова;
3. Умовна;
4. Змішана.

XIII. До загальних показників оцінення економічної ефективності менеджменту відносять:

1. Прибуток, собівартість, обсяг виготовленої продукції;
2. Середній обсяг реалізації продукції, ротацію персоналу;
3. Частки збільшення виробництва продукції, прибуток, приріст обігових коштів відносно приросту товарної продукції;
4. Собівартість продукції, темпи росту продуктивності праці, матеріальні витрати на 1 грн. продукції.

XIV. До часткових показників оцінення економічної ефективності менеджменту відносять:

1. Виробництво продукції на 1 грн. витрат, матеріальні витрати на 1 грн. товарної продукції ;
2. Фондовіддачу, ротацію персоналу, співвідношення періодів обороту дебіторської та кредиторської заборгованостей;
3. Відносну економію основних виробничих фондів, економію чисельності працівників;
4. Собівартість одиниці продукції, термін відшкодування капітальних вкладень.

XV. Які підходи використовують для визначення ефективності управління:

1. Розраховують синтетичні показники ефективності управління;
2. Фактичні дані порівнюють з нормативними, плановими або з показниками за попередні роки;

3. Застосовують якісне оцінювання ефективності за допомогою експертів;

4. Усі вищеперераховані.

XVI. Що обумовлює об'єктивність та обов'язковість комплексного всебічного оцінювання ефективності управління підприємством?

1. Велика розбіжність між встановленими та отриманими результатами.

2. Різноманітність ролей та функцій підприємства.

3. Розміри та види діяльності підприємства.

4. Кількість структурних підрозділів підприємства.

XVII. Закінчіть наведений перелік критеріїв ефективності менеджменту організації - «дієвість, економічність, якість, інноваційність, прибутковість...»:

1. Якість трудового життя, оперативність;

2. Динамічність, стратегічність;

3. Якість трудового життя, продуктивність;

4. Продуктивність, надійність.

XVIII. Який з критеріїв ефективності менеджменту організації може бути охарактеризованим як ступінь використання підприємством наявних ресурсів можливостей?

1. Дієвість.

2. Якість.

3. Продуктивність

4. Економічність.

XIX. Який з критеріїв ефективності менеджменту організації може бути охарактеризованим як ступінь досягнення підприємством поставлених цілей?

1. Дієвість.

2. Економічність.

3. Інноваційність.

4. Якість.

XX. Який з показників дозволяє оцінювати впливовість змін у складі персоналу підприємства на продуктивність праці?

1. Продуктивність праці із вироблення (реалізації) одиниці продукції.

2. Продуктивність праці у порівняльних цінах на одиницю виробничого персоналу.

3. Коефіцієнт трудомісткості.

4. Продуктивність праці в порівняльних цінах на один людино-день.

ТЕМА 3 ОРГАНІЗАЦІЙНА КУЛЬТУРА ОРГАНІЗАЦІЇ

*Скрита гармонія краще явної
Геракліт*

3.1 Суть та поняття організаційної культури.

3.2 Формування організаційної культури.

3.3 Типи організаційної культури.

3.1 Суть та поняття організаційної культури

Словосполучення «**корпоративна культура**» вперше використав у ХІХ сторіччі у військовій термінології німецький фельдмаршал Мольтке. Ним він визначив відносини у офіцерському середовищі.

Із розвитком виробничих відносин удосконалювався і науковий менеджмент. Уже наприкінці ХІХ століття вивченням впливу людських взаємин усередині корпорації почали займатись представники Школи людських відносин менеджменту.

У другій половині ХХ сторіччя почали з'являтися перші більш-менш чіткі означення культури організації. Поняття «корпоративна культура» охоплює явища духовного і матеріального життя колективу, а саме: домінуючі у ньому моральні норми та цінності, кодекс поведінки, ритуали та ін. Концепція цього явища не має єдиного трактування, вважають російські науковці Є. М. Коротков і А. Н. Сіліна, які відібрали найцікавіші і найвідоміші означення поняття «корпоративна культура» [3].

Д. Елдрідж і А. Кромбі вважають, що культура організації – це унікальна сукупність норм, цінностей, переконань, які визначають спосіб об'єднання груп та окремих особистостей в організацію для досягнення встановлених перед нею завдань.

К. Голд вважає, що корпоративна культура – це унікальні характеристики сприйнятих особливостей організації, того, що вирізняє її серед інших у галузі.

Г. Морган визначає культуру у метафізичному розумінні як один із засобів здійснення організаційної діяльності за допомогою використання мови, фольклору, традицій та інших способів передачі основних цінностей, переконань, ідеологій, які спрямовують діяльність підприємств.

М. Мескон трактує культуру як клімат в організації; вона відображає звичаї, притаманні організації.

Є. Уткін характеризує корпоративну культуру як систему цінностей та переконань, що поділяються усіма працівниками фірми і зумовлюють їх поведінку, характер життєдіяльності організації [3].

Своє означення пропонують О. С. Віханський і О. І. Наумов [2]: набір найважливіших спрямованих на членів колективу припущень, що набува-

ють вираження у цінностях, декларованих організацією, і задають людям орієнтири їхньої поведінки та дій.

Організаційна культура, як зазначено в короткому енциклопедичному довіднику з соціології під редакцією В. І. Воловича, – специфічне поєднання цінностей, відносин, норм, звичок, традицій, форм поведінки і ритуалів, які існують в організації. В межах теорії менеджменту організаційна культура розглядається як потужний стратегічний інструмент, що дає змогу орієнтувати всі підрозділи організації і окремих осіб на спільні цілі; мобілізувати ініціативу співробітників, виховувати відданість організації поліпшувати процес комунікації, поведінки.

Наступна загальна категорія означення корпоративної культури – цінності або ціннісні орієнтації індивіда, що дозволяють людині визначитися з припустимістю або неприпустимістю поведінки, зрозуміти, як вона повинна діяти у конкретній ситуації.

Бізнес-культура (БК), інакше соціокультура, організаційна культура, корпоративна культура – система цінностей, правил і норм поведінки в компанії, тобто система людських взаємовідносин на фірмі, її духовний та ідеологічний зміст. БК створюють писані та неписані закони, звичаї і правила поведінки.

Зовнішні прояви БК: система адаптації новачків в колективі, фірмові легенди і ритуали, форма одягу, зовнішній вигляд офісу, лозунги, девізи та інше. Головний критерій високої БК – впевненість персоналу, що їх компанія найліпша серед усіх.

Мета формування БК: забезпечення єдності персоналу, підвищення продуктивності праці, забезпечення впливовості моральних стимулів, профілактика конфліктів. Взагалі, компанії, які мають свій індивідуальний стиль, впевнених та життєрадісних співробітників, "притягують" клієнтів.

Відносно організації культура виконує ряд важливих функцій (таблиця 3.1).

В нашому суспільстві організаційна культура поки що запозичила з західної лише зовнішні форми: рекламу, оформлення офісів, нові назви посад (різного роду менеджери замість керівників структурних підрозділів, кадровиків, фахівці в галузі маркетингу замість постачальників і т. д.). В той же час стиль керівництва і ділового спілкування залишилися багато в чому такими самими, як в умовах адміністративно-командної економіки.

Організаційна культура є системою найсуттєвіших припущень, які приймаються членами організації як аксіома і виражаються у конкретних цінностях, що визначають людям орієнтири їх поведінки. У рамках організаційної культури кожен працівник підприємства усвідомлює свою роль у загальній системі управління, те, що від нього чекають і як щонайкраще він на це може відповісти конкретною працею. У свою чергу, кожен знає, що він може отримати від підприємства, якщо буде плідно виконувати свої обов'язки. Нарешті, кожен відчуває, що коли він порушить «писані» або

«неписані» норми підприємства, то буде покараний і що ця кара може йти не обов'язково від вищого керівництва, а й від колег, співробітників. У такий спосіб сформована організаційна культура мобілізує енергію його членів і спрямовує їх на досягнення стратегічних цілей, подальший розвиток організації.

Таблиця 3.1 – Функції організаційної культури [1]

№ функції	Функція	Пояснення
1	<i>Охорона</i>	Полягає в створенні бар'єру, який захищає організацію від небажаних зовнішніх дій. Вона реалізується через різні заборони, «табу», обмежуючі норми.
2	<i>Інтегровальна</i>	Формує почуття належності до організації, гордість за неї, прагнення інших особистостей бути включеними в неї. Це полегшує вирішення кадрових питань.
3	<i>Регулювальна</i>	Підтримує необхідні правила і норми поведінки членів організації, їх взаємовідносин, контактів з зовнішнім середовищем, що є гарантією її стабільності, зменшує можливість небажаних конфліктів.
4	<i>Пізнавальна</i>	Є пізнанням і освоєнням корпоративної культури, що здійснюється на стадії адаптації робітника, сприяє його влиттю в колективну діяльність, визначає його успішність.
5	<i>Адаптивна</i>	Покращує взаємне пристосування людей один до одного і до організації. Вона реалізовується через загальні норми поведінки, ритуали, обряди, за допомогою яких здійснюється також виховання співробітників. Беручи участь в спільних заходах, дотримуючись однакових способів поведінки і т. п., люди легше знаходять контакти один з одним.
6	<i>Орієнтувальна</i>	Направляє діяльність організації і її учасників в необхідне русло.
7	<i>Мотивувальна</i>	Створює необхідні стимули для ефективної роботи організації.
8	<i>Формування</i>	Формує образ організації в очах оточуючих.

Першим, хто знайшов принциповий підхід до формування організації нового типу з використанням переваг високоорганізованої виробничої

структури, у якій дисципліна, цінності та морально-етичні принципи висувалися як необхідна умова для кожного члена колективу, був піонер сучасної моторизації Генрі Форд.

У 1914 році на своєму автобудівному заводі Форд почав з того, що встановив значно підвищену оплату праці робітникам. У той час, коли на ринку США встановилася ціна робочого дня в обсязі 2,34\$, він платив робітникам 5\$ за робочий день. Однак, як виявилось, це не було звичайним підвищенням зарплати з метою приваблення робочої сили за її нестачі. Робочої сили було вдосталь, а доплата в обсязі 2,66\$ порівняно з середньоринковою надавалася за умови дотримання працівниками його заводу належної поведінки не лише у праці, але й у побуті.

Довірені особи Форда слідували за працівниками, за їхньою поведінкою не лише під час роботи, але й поза роботою. Згідно з прийнятими зобов'язаннями працівники повинні були вести порядний спосіб життя, підтримувати нормальні стосунки в сім'ї, не зловживати алкоголем, не тратити грошей на азарт тощо. Інакше кажучи, Генрі Форд вперше в історії свідомо, а не під тиском профспілок, чи невдоволених робітників, втілює у життя те, що тепер називається організаційною культурою.

Тут йдеться не про перший, поверхневий, найлегший для втілення рівень культури, який включає такі видимі фактори, як способи вербальної і невербальної комунікації, оформлення офісу, технологія і архітектура, зразки поведінки, лозунги тощо, що пов'язано з представницькими витратами. Цим, очевидно, американців не можна було здивувати навіть на початку минулого століття.

Форд у цьому питанні пішов далі і висунув до працівників певні додаткові вимоги, а саме: пристосуватися до прийнятих всіма членами організації цінностей, вірувань і переконань. Це вже був глибший, другий рівень організаційної культури, який, за словами Шейна, є "ідеологією організації". У галузі менеджменту Генрі Форд випередив час на багато десятиліть.

Результатом започаткувань Г. Форда стало те, що американська автомобілебудівна промисловість стала провідною галуззю країни. Варто визнати, що американські автомобілі тривалий час утримували світову пальму першості не лише за якістю і надійністю, а й за охопленням ринків збуту. Такий стан тривав до 80-х років минулого століття, відколи серйозну конкуренцію створили японські автомобілі навіть на американському ринку, що стало причиною пошуків виходу із такого стану і виникнення нового напрямку в науці, а саме розробки теорії організаційної культури.

Є. Шейн пропонує розглядати культуру на трьох рівнях: зовнішній, внутрішній, базовий (рис. 3.1) [6].

Перший, «**зовнішній**» – що містить такі видимі зовнішні атрибути: унікальний фірмовий стиль, символи, організаційні церемонії, тобто все, що можна відчувати і сприймати через п'ять чуттів людини (зір, слух, відчуття смаку і запаху, дотик). На цьому рівні речі і явища виявити легко,

але не завжди їх легко інтерпретувати і розшифрувати у термінах корпоративної культури.

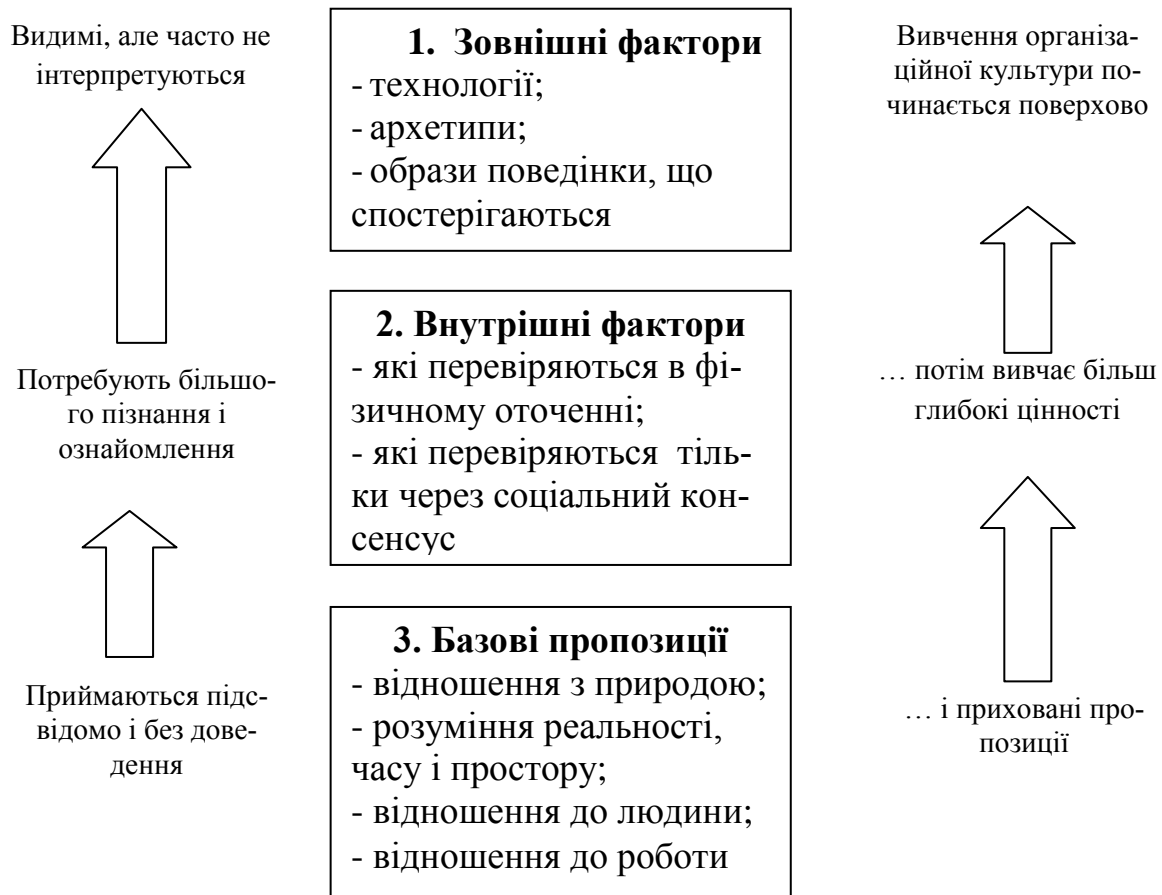


Рисунок 3.1 – Три рівні вивчення організаційної культури

У будь-якій організації, завжди існує «**внутрішній**» рівень. Він прихований від сторонніх очей, оскільки включає незадекларовані правила, які регулюють відносини співробітників компанії як між собою, так і з зовнішнім світом. Вплинути на процес створення такого неписаного кодексу поведінки досить складно.

На наступному, «**базовому**» рівні, відбувається глибше пізнання. Цінності цього рівня глибші ніж на зовнішньому, вони становлять основу для норм і форм поведінки, які поділяють і декларують засновники, авторитетні працівники, це ключова ланка, яка формує єдність поглядів і дій всіх співробітників. Йдеться насамперед про місію компанії, її кодекс, правила взаємин співробітників компанії.

3.2 Формування організаційної культури

На розвиток організаційної культури впливає складний комплекс чинників, ключові з яких:

1. *Історія.* Організаційна культура залежить від причини і способу заснування організації; філософії, цінностей її власників і вищого керівництва. Такі важливі події, як злиття, поглинання, суттєва реорганізація, можуть призвести до змін в організаційній культурі;

2. *Основні функції і технології, що використовуються.* Специфіка діяльності, асортимент товарів чи послуг, репутація підприємства, тип його клієнтів визначають і основні виробничі функції, і сутність технологічних процесів, що суттєво впливає на особливості відповідної організаційної культури;

3. *Цілі і завдання.* Критерії організаційної ефективності полягають не лише в економічній площині, тому реалізація цілей у різних сферах своєї діяльності, вибір відповідних стратегій обумовлюють характерні риси організаційної культури;

4. *Розмір.* Зазвичай потужніші організації відрізняються формальнішими ознаками організаційної культури;

5. *Місце розташування.* Географічне положення може суттєво впливати на організаційну культуру, визначаючи специфіку клієнтів, обумовлюючи можливості залучення і розвитку фахівців;

6. *Управління і персонал.* Вище керівництво відіграє одну з головних ролей у формуванні організаційної культури. Проте культура також визначається тим, наскільки свідомо працівники підтримують філософію і політику керівництва. Не менш важливим чинником є тотожність особливостей організаційної культури з особистим сприйняттям працівниками психологічного контракту;

7. *Зовнішнє середовище.* Організаційна культура повинна бути досить гнучкою для сприйняття потреб зовнішнього середовища, забезпечуючи ефективне реагування на появу нових можливостей, а також ризиків і загроз.

Джерелами формування корпоративної культури виступають:

- система особистісних цінностей та індивідуально-своєрідних способів їх реалізації;
- способи, форми та структура організації діяльності, що втілюють деякі цінності, в тому числі й особистісні цінності керівників підприємств;
- уявлення про оптимальну та припустиму модель поведінки співробітника в колективі, що відображає систему внутрішньогрупових цінностей, що склалися.

Формування організаційної культури може відбуватися чотирма шляхами:

- 1) довгостроковою практичною діяльністю;
- 2) діяльністю керівника чи власника (власна культура);
- 3) штучним формуванням організаційної культури фахівцями консультативних організацій;

4) природним відбором найкращих норм, правил і стандартів, запропонованих керівником і колективом.

Механізми та прийоми формування ефективної організаційної культури.

1. Починати необхідно із створення ідеального образу підприємства в майбутньому.

2. Визначення місії компанії (основний підхід: а що буде на ринку, якщо даної компанії не стане, що втратять споживачі?) Окреслена місія (кредо фірми) доноситься до співробітників через лозунги, девізи, а найголовніше, через виховання у персоналу почуття причетності.

3. Забезпечити інформованість персоналу про плани і перспективи розвитку компанії, успіхи, особистості керівників тощо через зустрічі із керівниками, внутрішню інформаційну мережу, стінгазету, дошку оголошень та ін.

4. Підтримка у людей впевненості в майбутньому.

5. Мотиваційні мітинги, коли ділові зустрічі, офіційні заходи закінчуються спільним (організованим) відпочинком співробітників - люди відчують, що вони одна сім'я.

6. Для адаптації новачків створюють спеціальні вступні курси або призначають "опікуна" – дають людині зрозуміти, що до неї небайдужі і завжди допоможуть.

7. Розумне делегування повноважень "вниз" – люди стають більш самостійними, підвищується їх відповідальність, а значить самореалізація та значущість.

8. Приємна атмосфера роботи в офісі: ремонт, меблі, оргтехніка, кімнатні рослини, установлення кондиціонерів, заміна перегорілих лампочок тощо.

9. Система перепідготовки персоналу: співробітники повинні мати змогу розвиватись (відповідно посадових потреб).

10. Ротація персоналу, хоча б по горизонталі, так зване "умовне просування співробітника" – поповнюється багаж знань та навичок для наступного підвищення.

11. Форма одягу, фірмові значки, бейджі виховують у співробітників почуття належності до єдиної команди, а у клієнтів фірми відчуття "потужності" фірми.

12. Винагорода співробітникам за будь-який позитивний результат, при чому наочно – через Дошку оголошень, публічні заохочення.

13. Опіка персоналом (але не дріб'язкова) – вирішення житлової проблеми, забезпечення сімейного відпочинку або відпочинку дітей, надання грошової допомоги в окремих випадках чи безвідсоткового кредиту.

14. Зустрічі з начальством, інформація про окремі аспекти особистого життя начальників - це ріднить персонал із "вождями".

15. Ритуали: дні народження співробітників, річниця створення фірми, різні свята.

16. Практика відкритих дверей. Хоча до даного прийому треба відноситись обережно.

17. Анкетування співробітників, кодекси поведінки, гімн компанії, створенні спортивної команди або ансамблю, субсидування їдальні, спільний відпочинок у вихідні тощо.

Останнім загальним атрибутом організаційної культури є символіка, за допомогою якої згадані орієнтації «передаються» працівникам, її зміст та значення найповніше розкриваються через історії, легенди. Впливають на людей більше, ніж цінності, записані у рекламному буклеті компанії.

Організаційна культура формується незалежно від нашої участі. Це відбувається приблизно так само, як і виховання дитини: якщо батьки говорять, що красти – недобре, а самі порушують сказане, діти будуть повторювати їх дії, а не слова. Формування корпоративної культури йде від формальних лідерів (керівництва компанії) чи, що буває рідше, – неформальних. Тому найважливіше, що повинен зробити керівник, який бажає сформувати корпоративну культуру, – це сформулювати для себе основні цінності організації. В одних іноземних компаніях вони чітко сформульовані, в інших – усі їх усвідомлюють, хоча вони не записані.

3.3 Типи організаційної культури

Існує багато підходів до класифікації корпоративної культури. Найкоротший і найточніший варіант їх класифікації дав американський дослідник Уільям Оучі, він виділив три основних види:

1. *Ринкова культура*, яка характеризується переважно вартісними відносинами і орієнтацією на прибуток. Основні цінності: конкурентоспроможність і продуктивність. Головна задача менеджерів – підвищувати продуктивність діяльності організації, вести її до результатів і прибутків;

2. *Бюрократична культура*, основана на перевазі регламентів, правил і процедур (джерелом влади є посада членів організації). Організаційна культура – формалізована і структурована. Довгострокові плани компанії полягають в забезпеченні стабільності, передбачені і рентабельні. Діями людей керують формальні правила і офіційна політика. Ключовими цінностями успіху вважаються чіткий розподіл повноважень із ухвалення рішень, стандартні процедури, механізми контролю і обліку;

3. *Кланова культура*, яка доповнює попередню; її основу складають внутрішні цінності організації, джерелом влади тут є традиції. Культура прийнята всіма співробітниками. Вони діляться: цінностями і цілями, згуртованістю, співучастю і відчуттям організації як “ми”. Основні уявлення:

- зовнішні проблеми найкраще подолати, організовуючи бригадну роботу і піклуючись про підвищення кваліфікації співробітників;

- споживачі є партнерами;
- необхідно створювати для члена колективу гуманне зовнішнє оточення;
- головна задача менеджерів – делегування підлеглим повноважень, полегшення умов їх участі в бізнесі, прояви відданості справі і організації.

Виходячи з таких обставин, як орієнтація культури на людей або матеріальні умови – з однієї сторони, відкритість і закритість – з іншої, виділяють такі її типи [2, 52, С.175-177].

Бюрократична культура характеризується регулюванням всіх сторін діяльності організації на основі документів, чітких правил, процедур; оцінення персоналу за формальними принципами і критеріями. Джерелом влади, сконцентрованої в руках керівництва, тут є посада. Така культура гарантує людям стабільність, безпечність, захищає від конфліктів.

Опікунська культура проявляється в приязному морально-психологічному кліматі, згуртованості людей, групових нормах і цінностях, неформальному статусі співробітників, їх особистій активності, взаєморозумінні, гармонії відносин. Культура гарантує персональну стабільність, розвиток, участь в справах організації.

Праксіологічна (гр. praktikos - діяльний) культура заснована на порядку, планах, ретельному контролі за їх виконанням, оцінці діяльності робітника за результатами. Головною фігурою є керівник.

Підприємницька культура підтримує дії, направлені на перспективу розвитку організації, новаторську і творчу активність персоналу. Привабливість культури полягає в тому, що гарантує задоволення потреб робітників в розвитку і вдосконаленні. Управління базується на вірі в керівництво, його знаннях і досвіді, а також залученні персоналу до творчості.

В основі класифікації підприємницької культури лежать способи отримання прибутку. Так, наприклад, американські дослідники Дил і Кеннеді залежно від них виділили такі типи культур.

Культура торгівлі характерна торговим організаціям, які характеризуються швидким отриманням результатів і малим ризиком. Тут домінує прагнення до короткотермінового успіху, який в багато чому залежить не стільки від величини, скільки від числа угод, стійкості контактів, розуміння потреб ринку. Для такого роду організацій характерна взаємна підтримка співробітників і дух колективізму.

Культура вигідних угод властива організаціям типу бірж. Для неї також характерна націленість швидкого отримання грошей в умовах спекуляції і високого фінансового ризику. Спілкування між людьми тут найімовірніше в основному стосується погоні за грішми. Така культура потребує молодих або духовно молодих співробітників, які володіють бойовими якостями і твердістю характеру.

Адміністративна культура властива великим фірмам, а також державним організаціям. Вона ставить головним не стільки отримання прибутку

або голосний успіх, скільки мінімізацію ризику, стабільність і безпечність. Її відрізняє бюрократичність, формальний підхід, виваженість прийняття рішень, орієнтація на титули і посади.

Інвестиційна культура великих фірм і банків підтримує бізнес з високим ступенем ризику, пов'язаний з крупними капітальними вкладеннями на довготривалий термін в умовах невизначеності, де неможлива швидка віддача. Більшість рішень тут приймається централізовано на основі детальної перевірки, тому що від кожного з них залежить майбутнє фірми. Це потребує від співробітників досвіду, авторитету, обережності.

Одна з найбільш відомих типологій управлінських культур дана С. Хонда. Кожному з типів він присвоїв ім'я відповідного олімпійського бога.

Культура влади або Зевса. Її істотний момент – особиста влада, джерелом якої є володіння ресурсами. Організації, які використовують таку культуру, мають жорстку структуру, високий рівень централізації управління, невелику кількість правил і процедур, подавляється ініціатива робітників, здійснюється жорсткий контроль над усіма. Успіх залежить від кваліфікації керівника і своєчасного виявлення проблем, що дозволяє швидко приймати і реалізовувати рішення. Така культура характерна для молодих комерційних структур.

Рольова культура або культура Аполлона. Це бюрократична культура, яка основана на системі правил і інструкцій. Їй властиве чітке розподілення прав, обов'язків і відповідальності між робітниками управління. Вона негнучка і перешкоджає нововведенням, тому малоефективна в умовах змін. Джерелом влади тут є посада, а не особиста якість керівника. Така управлінська культура властива великим корпораціям і державним організаціям.

Культура задачі або Афіни. Ця культура пристосована до управління в екстремальних умовах і у ситуаціях, які постійно змінюються, тому основна увага тут приділяється швидкості рішення проблеми. Вона основана на співробітництві, колективній розробці ідей і загальних цінностях. Влада покоїться на знаннях, компетентності, професіоналізмі і володінні інформацією. Це перехідний тип управлінської культури, який здатен перерости в один з попередніх. Він властивий проектним або венчурним організаціям.

Культура особистості або Діоніса. Вона пов'язана з емоціональним початком і основана на творчих цінностях, які об'єднують людей не для вирішення службових задач, а для досягнення індивідуальних цілей. Вирішення задач приймаються на основі узгодження, тому влада носить координаційний характер.

Фахівці вважають, що, як правило, на стадії зародження організації в управлінні нею переважає культура влади, стадію зростання характеризує

рольова культура; стадію стабільного зростання – культура задачі або культура особистості; під час кризи переважає культура влади.

Крім вищенаведених виділяють ще культури залежно від ставлення до жіночої статі [2]:

Культура джентльменського клубу. Це культура ввічливих, гуманних, цивілізованих людей, в рамках якої чоловіки-менеджери, ґрунтуючись на патерналістських позиціях, м'яко утримують жінок на певних ролях, не дозволяючи їм піднятися вище. Жінки цінуються на тій роботі, яку виконують, але їм не дозволяють руйнувати бар'єри і займати керівні посади. Спроби жінок наполягати на своїх правах призводить до погіршення доброго ставлення до них.

Культура казарми. Вона деспотична і властива бюрократичним організаціям з безліччю рівнів управління, де жінки займають нижчі щаблі. Така культура дозволяє ігнорувати їхні інтереси і ставитися до них грубо й зневажливо (втім, як і до всіх, хто не володіє реальною владою).

Культура спортивної роздягальні. У її рамках чоловіки будують міжособистісні відносини на базі специфічних чоловічих інтересів, уявлень і демонструють до жінок відкрити зневагу. Жінок, навіть високого становища, наприклад, які належать до вищого керівництва організації, чоловіки в своє коло спілкування не допускають.

Культура заперечення відмінностей між статями. Ця культура відкидає дискримінацію, але водночас не бачить і реальних відмінностей між статями, ігнорує жіночу сутність, традиційні сімейні функції жінок, а тому вимагає від них тих же успіхів, що й від чоловіків.

Культура помилкового захисту жінок. У рамках цієї культури ідея рівності, заснована на загальнолюдських цінностях, підміняється міфами про рівність. Тут має місце дискримінація у формі заступництва, коли жінок (або слабких взагалі) насильно залучають до активної роботи, виховують у них почуття впевненості, постійно нагадують їм, що вони – жертви, які потребують допомоги та підтримки.

Культура тямущих мачо. Зовні дана культура не бере до уваги статеві відмінності, бо на перше місце ставляться просто розумні й енергійні люди, які вміють в умовах жорсткої конкуренції забезпечувати високу економічну ефективність роботи фірми. Тих, хто не справляється, карають і звільняють, причому іноді жінки більш жорсткі і нещадні [3].

Залежно від взаємодії організації з зовнішнім середовищем, її розмірів і структури французький дослідник М. Бурке запропонував вісім основних типів організаційних культур.

1. *Культура «оранжерей»* – характерна для державних підприємств, яких не дуже хвилює зовнішнє середовище. Персонал підприємства майже немотивований, що відповідає бюрократизму та анонімності відносин.

2. *Збирачі «колосків»* – це переважно невеликі підприємства, стратегія яких залежить від фортуни. Як правило, такі організації знаходяться в непростому оточенні і не можуть мотивувати повною мірою персонал.

3. *Культура «городу»* – типова модель для французьких підприємств, із пірамідальною структурою управління. Такі підприємства намагаються зберегти домінуючі позиції на ринку. При цьому використовуються наявні моделі господарювання з мінімальними змінами. Мотивація персоналу - низька.

4. *Культура «саду»* – дещо видозмінений під впливом американських новацій варіант культури «городу», який має місце на великих підприємствах.

5. *Культура «великих плантацій»*, що мають три-чотири рівні управління. Характерною рисою таких організацій є постійні новації в пристосуванні до зовнішнього середовища, гнучкість роботи персоналу.

6. *Культура «ліани»* – це зведений до мінімуму управлінський персонал, широке застосування інформаційних технологій, орієнтація на вимоги ринку, висока відповідальність на всіх рівнях, що забезпечує значний ступінь мотивації персоналу.

7. *Модель «косяк риби»* – це підприємства, яким властиві висока маневровість та гнучкість відносно змін ринкової кон'юнктури.

8. *Культура «мандруючої орхідеї»* – типова модель для різного роду рекламних агенцій і консультаційних фірм, котрі, вичерпавши можливості одного ринку, переходять до іншого. Мета – запропонувати єдиний свого роду товар. Ступінь мотивації - низький.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. Дайте означення поняття «Організаційна культура». Які існують синоніми до даної категорії?

2. Які зовнішні прояви характеризують (відображають) бізнес-культуру організації?

3. Проаналізуйте, яким чином формується організаційна культура? Наведіть приклади з практики підприємництва реальних компаній.

4. Які основні функції бізнес-культури?

5. Наведіть основні механізми і прийоми формування ефективної бізнес-культури.

6. Які рівні бізнес-культури Ви знаєте?

7. Охарактеризуйте чинники, які впливають на розвиток організаційної культури.

8. Наведіть класифікацію організаційної культури за С. Хонда.

9. Наведіть класифікацію культур, яка залежить від способу отримання прибутку.

10. Наведіть класифікацію культур залежно від ставлення до жіночої статі.

11. Охарактеризуйте організаційну культуру залежно від взаємодії організації з зовнішнім середовищем, її розмірів і структури.

ТЕСТИ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

I. Організаційна культура – це:

1. Система правил і норм побудови системи управління на підприємстві;
2. Система цінностей, правил і норм поведінки в компанії, тобто система людських взаємовідносин в організації;
3. Система неформальних взаємовідносин між працівниками організації;
4. Система норм і правил, які регулюють відносини між працівниками.

II. Яка функція організаційної культури формує почуття належності до організації, гордість за неї, прагнення інших особистостей бути включеними до неї?

1. Інтегрувальна;
2. Регулювальна;
3. Пізнавальна;
4. Адаптивна.

III. Яка функція організаційної культури сприяє влиттю робітника в колективну діяльність, визначає його успішність?

1. Пізнавальна;
2. Адаптивна;
3. Орієнтувальна;
4. Регулювальна.

IV. Який рівень організаційної культури формує єдність поглядів і дій всіх співробітників?

1. Зовнішній;
2. Внутрішній;
3. Базовий;
4. Усі вищеперераховані.

V. Що не відноситься до механізмів формування ефективної бізнес-культури на підприємстві?

1. Ротація персоналу між підрозділами.
2. Форма одягу, фірмові знаки.
3. Централізація в управлінні.
4. Періодичні зустрічі з начальством.

VI. Які основні цінності ринкової культури?

1. Формалізованість і структурованість.
2. Конкурентоспроможність і продуктивність.
3. Чіткий розподіл повноважень при прийнятті рішень.
4. Орієнтація на споживачів, як на партнерів.

VII. Яку культуру найбільше використовують у вищих навчальних закладах?

1. Бюрократичну.
2. Опікунську.
3. Праксіологічну.
4. Підприємницьку.

VIII. Яка культура орієнтована на перспективу розвитку організації, новаторську і творчу активність персоналу?

1. Бюрократична.
2. Опікунська.
3. Праксіологічна.
4. Підприємницька.

IX. Для торгових бірж доцільно використовувати культуру:

1. Торгівлі;
2. Вигідних угод;
3. Інвестицій;
4. Адміністративну.

X. В банківській сфері доцільно використовувати культуру:

1. Торгівлі;
2. Вигідних угод;
3. Інвестицій;
4. Адміністративну.

XI. Яка організаційна культура, в основному, використовується в державних організаціях і великих корпораціях?

1. Влади.
2. Рольова.
3. Задачі.
4. Особистості.

XII. Яка культура підходить молодим комерційним підприємствам?

1. Зевса.
2. Аполлона.
3. Афіни.
4. Діоніса.

XIII. Яка культура залежно від ставлення до жіночої статі передбачає рівні права між чоловіками і жінками?

1. Джентльменського клубу.
2. Казарми.
3. Спортивної роздягальні.
4. Тямущих мачо.

ТЕМА 4 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Терпіння, наполегливість і
під – непереможна комбінація,
що створює успіх.*

Наполеон Хілл

- 4.1 Історія розвитку адміністративно-державного управління.
- 4.2 Основні категорії адміністративно-державного управління.
- 4.3 Функції адміністративних органів держави.
- 4.4 Сучасна система адміністративно-державного управління.

4.1 Історія розвитку адміністративно-державного управління

Теорія адміністративно-державного управління є одним з найбільш важливих і перспективних напрямів сучасної політичної думки. Довгий час вона розвивалася в руслі загальної політологічної традиції і лише наприкінці XIX ст. стала виділятися як самостійна галузь наукових досліджень.

До XIX ст. питання адміністративного управління розглядалися в межах загальних соціальних явищ як цілісної системи, лише тільки у першій половині XIX ст. виникає правова школа в Німеччині, що поставила собі за мету вивчення держави. Символічно народження політології як нової дисципліни знаменує 1880 р. У червні цього року Рада правління Колумбійського коледжу в США з ініціативи вченого Дж. Барджесса прийняла рішення про створення Школи політичної науки. Після чого даний досвід вистали інші провідні навчальні заклади США, а потім і Західної Європи.

У цей же період проблеми адміністративно-державного управління вивчалися ще в загальному комплексі політичних досліджень поряд з питаннями політичної соціалізації, конфлікту і консенсусу, політичного прогнозування. Але поступово проблема підготовки професійних державних службовців стає все більш актуальною.

У 1883 р. у США був прийнятий закон Пендлтона, що одержав назву «Закон про цивільну службу». Прийняття цього документа поклато початок законодавчому оформленню сучасного інституту цивільної служби. Закон Пендлтона передбачає проведення відкритих конкурсних іспитів для претендентів на державні посади і зберігає силу в США дотепер.

У 1887 р. професор Вудро Вільсон поклато початок теоретичній розробці питань адміністративно-державного управління. Він підкреслив, що наука адміністрування буде шукати способи поліпшення діяльності уряду, зробить його роботу менш трудомісткою, упорядкує організацію управління.

В. Вільсон розробив модель «адміністративної ефективності», запропонувавши використовувати в адміністративно-державному управлінні мето-

ди організації та управління в бізнесі, раціональні та діючі. Він обґрунтував також необхідність високого професіоналізму в системі державного адміністрування, тобто підбору державних службовців за їхньою професійною компетентністю.

Ідеї В. Вільсона багато в чому поділяв американський політолог Френк Дж. Гуднау. Наприкінці XIX - початку XX ст. Ф. Гуднау і В. Вільсон розробили теоретичну концепцію, яка дозволила політологам початку століття прийняти ідеали демократії разом з діяльністю професійної цивільної служби. Вони провели чітке розмежування між політиками й адміністраторами. На їхню думку, для того щоб забезпечити розвиток демократії, політикам потрібно контролювати діяльність адміністраторів. Така субординація має бути визначена на індивідуальному і колективному рівнях. Тоді адміністратори ніколи не зможуть «втручатися» у політику: вони просто йтимуть зазначеним напрямом, заданим для них політичними лідерами.

В 20-х роках XX ст. в США для прискореного впровадження нових методів державного адміністрування було створено мережу приватних організацій – бюро муніципальних досліджень, що фінансувалися через спеціальні фонди. Ці бюро почали розробляти правила та процедури адміністративно-державного управління, використовуючи останні досягнення соціальних наук.

Першим ученим, хто дав систематизований аналіз державної бюрократії і бюрократів, був німецький соціолог Макс Вебер (1864-1920). Аналіз Вебера був заснований на бюрократичній моделі Німеччини, але розроблені ним принципи досить універсальні і можуть бути застосовані повсюдно:

- адміністративні установи організовані ієрархічно;
- кожна установа має свою власну сферу компетенції;
- цивільних службовців призначають, а не вибирають на основі професійної кваліфікації, яку зазначено в дипломах чи за результатами іспитів;
- цивільні службовці одержують заробітну плату відповідно до рангу;
- для цивільного службовця ця робота є професією чи принаймні основним заняттям;
- службовець не володіє установою, в якій працює;
- службовець підкоряється дисципліні і знаходиться під контролем;
- зняття з посади ґрунтується на рішенні вищих інстанцій.

Державна адміністрація як частина виконавчої влади в суспільстві з'явилася в Західній Європі близько XVI ст., але досягла своєї повної могутності тільки в XX ст. У правовій державі, побудованій за принципом поділу влади, виконавча влада покликана здійснювати основні політичні рішення, прийняті законодавчою владою. При цьому уряд виконує функцію прийняття політичних рішень (у межах Конституції і на основі законів) і управління державою, а адміністрація реалізує їх у політичній практиці.

Ідеї М. Вебера, В. Вільсона, Ф. Гуднау мали значний вплив на розвиток теорії адміністративно-державного управління в західних країнах. Цих учених часто називають «поколінням попередників».

У їхніх роботах були висловлені і розроблені дві основні ідеї наукової теорії адміністративно-державного управління:

- 1) щоб реформувати апарат управління, потрібно його добре знати, а отже, вивчати з наукових позицій;
- 2) апарат адміністративно-державного управління має бути відділений від сфери політики.

Більшість сучасних дослідників вважають, що саме з появою робіт В. Вільсона, Ф. Гуднау, М. Вебера можна говорити про початок першого етапу в розвитку теорії адміністративно-державного управління як самостійного наукового напрямку. Хронологічні рамки цього етапу умовно можна визначити з 80-х років XIX ст. по 1920 р.

Починаючи з 1890 р. вивчення державного адміністрування стає частиною навчальних програм у провідних університетах США і Західної Європи. У 1916 р. у Вашингтоні Роберт Брукінгс заснував перший Інститут урядових досліджень (Institute of Government Research). Метою цієї науково-дослідної організації стало вироблення системного аналітичного підходу до адміністративно-державної діяльності. Аналогічні дослідні центри й інститути почали з'являтися в Європі в 20-30-ті роки XX ст.

Другий етап у розвитку теорії адміністративно-державного управління продовжувався з 1920 по 1950 р. Великі успіхи в цьому напрямку зробили американці, ввели нові курси в навчальних закладах, одним з яких був курс теорії адміністративно-державного управління. Курси адміністративної організації, управління персоналом, бюджетної техніки, людських стосунків, теорії організації читалися в багатьох навчальних закладах США як для тих, хто готував себе до державної служби, так і для тих, хто повинен був поповнити в майбутньому кадри ділової адміністрації приватного бізнесу.

У 20—50-ті роки XX ст. найбільш відомими напрямками в теорії адміністративно-державного управління були «класична школа» і «школа людських стосунків». Яскравими представниками «класиків» є А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвік, Д. Муні, Т. Вулсі. Метою класичної школи була розробка принципів адміністративно-державного управління. При цьому майже всі «класики» виходили з ідеї, що дотримання цих принципів приведе до успіху державного адміністрування в різних країнах.

Прихильники класичної школи Ф. Тейлор, Г. Емерсон і Г. Форд розглядали управління як механізм, який діє в результаті комбінації ряду чинників, за допомогою яких можна досягати визначених цілей з максимальною ефективністю за мінімальних витрат ресурсів.

У межах класичної школи система адміністративно-державного управління з'являється як регламентована зверху донизу ієрархічна організація

лінійно-функціонального типу з чітким визначенням функції кожної посадової категорії. Варто підкреслити, що така модель досить ефективна в умовах стабільного соціального середовища та однотипних управлінських завдань і ситуацій. Вона дотепер знаходить своє застосування на різних рівнях управління. Представники класичної школи науки обґрунтували усі управлінські зв'язки в системі адміністративно-державного управління, у підвищенні продуктивності праці за допомогою оперативного менеджменту.

Представниками школи людських стосунків були М. Фоллетт, А. Маслоу, Е. Мейо, У. Мерфі. У своїх дослідженнях вони звернули увагу на аналіз психологічних чинників, що викликають задоволеність працівників своєю працею, оскільки в ряді експериментів вдалося досягти підвищення продуктивності праці за рахунок поліпшення психологічного клімату та посилення мотивації. У межах руху за людські стосунки було розроблено різні мотиваційні моделі, які використовують у теорії адміністративно-державного управління.

Третій етап у розвитку теорії адміністративно-державного управління почався в 50-ті роки ХХ ст. і продовжується дотепер. Найбільш впливовими напрямами сучасного періоду можна вважати поведінковий, системний і ситуаційний підходи.

Найвідомішими вченими 50-60-х років вважають Г. Саймона, Д. Смітцберга, Д. Істона, які розробили новий підхід до державного адміністрування - поведінковий чи біхевіористський. У межах поведінкового підходу вчені досліджували різні аспекти соціальної взаємодії, мотивації, характеру влади та авторитету в адміністративно-державному управлінні. Головний постулат поведінкового підходу полягає в тому, що правильне застосування науки про поведінку сприятиме підвищенню ефективності праці як окремого службовця, так і системи адміністративно-державного управління в цілому.

З початку 60-х років у державному адмініструванні швидко почав набирати популярність системний підхід, чому в основному сприяли роботи Д. Істона, Г. Алмонда, Т. Парсонса. Головна ідея системного підходу полягає у визнанні взаємозв'язків і взаємозалежності елементів, підсистем і всієї системи державного адміністрування із зовнішнім середовищем, тобто із суспільством у цілому. Це дає можливість розглядати взаємозв'язки в системі адміністративно-державного управління та між системою і суспільством як єдине ціле.

На початку 70-х років ХХ ст. з'являється концепція «м'якого мислення» і «організаційна кібернетика». Головною ідеєю ситуаційного підходу є аналіз ситуації, тобто конкретного набору обставин, що сильно впливають на деяку адміністративну організацію в деякий конкретний час. Використовуючи ситуаційний підхід, керівники можуть краще зрозуміти, які при-

йоми найкраще сприятимуть досягненню цілей організації в конкретній ситуації.

З 1967 р. під егідою ООН регулярно проводяться міжнародні наради експертів із проблем адміністративно-державної діяльності. Крім цього, у рамках Програми розвитку ООН сьогодні проводять велику практичну науково-дослідну роботу, а також порівняльні дослідження методів і досягнень різних країн у галузі державного адміністрування. Експерти ООН реалізують програми розвитку державного адміністрування в окремих країнах, постійно розробляються заходи регіонального та міжрегіонального характеру, оцінюють адміністративні можливості з метою розвитку, розробляють моделі сучасних реформ у галузі адміністративно-державного управління, пропонують програми навчання і перепідготовки персоналу.

На жаль, в Україні наука адміністративно-державного управління одержала офіційне визнання зовсім недавно. У період панування марксистсько-ленінської ідеології державне управління розглядали з погляду «керівної і направляючої ролі партії». З компетенції державної адміністрації вилучили такі найважливіші елементи, як формулювання цілей, прийняття рішень, розроблення й оцінювання програм і планів суспільного розвитку. Завдання державного адміністрування, власне кажучи, зводили до того, щоб забезпечити реалізацію партійних рішень, прийнятих незалежно від державних структур. Державне адміністрування охоплювало тільки виконавчу і наказну діяльність, його зміст зводився до чіткої формули «команда - виконання». Критичні зауваження, альтернативні пошуки й інші творчі моменти в діяльності державної адміністрації не допускалися.

Саме тому в роки панування партійної номенклатури наука адміністративно-державного управління була просто не потрібна. Тому так важливо сьогодні досліджувати й узагальнювати досвід розвитку світової науки у сфері державного адміністрування. Існує міжнародний понятійний апарат, матеріали експертів ООН з питань організації адміністративно-державної діяльності, якими можна і потрібно користуватися. І одночасно слід проводити велику самостійну роботу, оскільки поняття і терміни адміністративно-державного управління необхідно узгодити з національним лексиконом, зробити зрозумілими та доступними прикладні технології.

4.2 Основні категорії адміністративно-державного управління.

Адміністрація – (від лат. *administratio* – управління) застосовується до державного управління – сукупність державних органів, які здійснюють функцію управління; застосовуються і до управління іншими організаціями – сукупність посадових осіб і органів, які очолюють організацію.

Адміністрація повинна здійснювати офіційне представлення організації в зовнішньому середовищі, управляти її ціленаправленим функціонуванням, забезпечувати взаємодію з підвідомчими їй організаціями.

Існують різні точки зору відносно співвідношення поняття адміністрації і менеджменту організацій. Ряд дослідників відносить до адміністрації керівників всіх рівнів, що контактують зі складом менеджменту організацій. Інші виділяють такі відмінності між складом адміністрації і менеджментом організацій:

- деякі лінійні і функціональні керівники середнього і практично всі керівники виробничих і управлінських підрозділів нижчого рівня не входять до складу адміністрації;
- до складу адміністрації організації входять всі спеціалісти і виконавці, які забезпечують функціонування керівників верхнього рівня управління;
- керівники верхнього і частково середнього рівня входять до складу як менеджменту, так і адміністрації організації.

Основана задача адміністрації забезпечувати підбір, оформлення і організацію діяльності робітників управлінських і виробничих підрозділів компанії. В процесі функціонування організації адміністрація здійснює загальне, системне виконання повноважень: формує організацію, направляє і супроводжує її функціонування, контролює і надає встановлену звітність, забезпечує, у випадку необхідності здійснює, реформування організації. Деталізація і адаптація цілей організації застосовується до підрозділів, постановка і вирішення конкретних задач, як правило, делегується адміністрацією нижчим керівникам управління і виробничим підрозділам організації.

Адміністрування (від лат. *administro* – управляю) застосовується до державного управління – як діяльність держави із управління; щодо управління до інших організацій – використовується в управлінні бюрократичних, адміністративних форм і методів.

Адміністрування можна визначити як комплекс необхідних будь-якому суб'єкту досить універсальних дій, способів впливу із формалізації, регламентації, розпорядку, контролю і забезпечення виконання запланованого. Для цього необхідна організація документообігу, а також інформаційне забезпечення процесів управління.

Адміністрування передбачає наявність в організації:

- систематизованого зведення положень, регламентів і правил (пакет документів, які розподіляють і регламентують права, обов'язки і відповідальність підрозділів і співробітників організації);
- основних підходів, принципів, порядків (пакет штатних процедур функціонування підрозділів і співробітників організації, які забезпечують досягнення поставлених цілей), якими постійно керується персонал управління організації в своїй практичній діяльності.

Основними категоріями в теорії адміністративно-державного управління є поняття «державне адміністрування», «адміністративно-державне управління», «бюрократія».

У соціальних науках адміністрацією, чи бюрократією, називають будь-яку великомасштабну організацію професійних службовців, чий основний обов'язок полягає в тому, щоб здійснювати політику тих, хто приймає рішення. В ідеалі **державна адміністрація** – це раціональна система чи організована структура, призначена для кваліфікованого ефективного виконання суспільної політики. Вона має досить сувору ієрархію влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень делегують зверху вниз.

Постараємося розібратися, у чому полягає сьогодні адміністративно-державне управління і що таке державне адміністрування. Для цього необхідно звернутися до сучасних наукових досліджень.

У західній політології обидва ці поняття позначають одним терміном *public administration*. У вузькому розумінні *public administration* означає професійну діяльність державних чиновників. У широкому розумінні **public administration** – це не тільки професійна діяльність чиновників, але і вся система адміністративних інститутів з досить суворою ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень делегують зверху вниз.

Французький політолог Р. Грегорі дає означення **адміністративно-державного управління** як особливої соціальної функції, спрямованої на упорядкування розвитку в інтересах всього суспільства, де державний чиновник виступає спеціальним агентом влади.

Англійські політологи Джон Грінвуд і Девід Вільсон думають, що адміністративно-державне управління – це діяльність, організація інститутів і предметів вивчення.

І. А. Василенко у своїй праці пропонує такі означення: **адміністративно-державне управління** – це здійснення державної політики через систему адміністративних установ, при цьому відповідальність за виконання державних рішень делегується зверху вниз. Державне адміністрування – це діяльність професійних державних службовців з питань здійснення суспільної політики.

В усіх перерахованих вище означеннях мова йде про об'єктивну характеристику адміністративно-державного управління і державного адміністрування. Дійсно, адміністративна влада має об'єктивну природу: адміністрація насамперед підпорядкована закону і підзвітна представницьким органам. Видані адміністрацією акти управління розвивають, уточнюють, деталізують, застосовують у конкретній обстановці існуючі закони.

Сучасній моделі адміністративно-державної діяльності властиві дуже складні характеристики, на відміну від моделі бюрократії за М. Вебером. Це обумовлено тим, що на управлінський процес наприкінці ХХ ст. суттєво впливає науково-технічна революція, і зокрема нові інформаційні технології. Такі технології використовують як оперативний засіб раціоналіза-

ції управлінської діяльності, без чого увести сучасну систему адміністративно-державного управління вже неможливо.

За М. Вебером «ідеальним» бюрократом є людина, яка: уникає ризику; займається рутинною діяльністю, виконуючи тільки те, що задано; зосереджує увагу на самій діяльності; не любить змін; намагається не допускати помилок, бо вони адміністративно карні; зосереджує увагу на обмеженнях; висуває на перший план безпеку; не має бажання переучуватися.

Німецькі політологи Г. Шмідт і Х. Трайбер розробили ідеальний тип сучасної «політичної бюрократії». Вони зіставили основні характеристики адміністративно-державної діяльності наприкінці ХХ ст. з діяльністю бюрократії «класичного типу».

Діяльність «класичної бюрократії»:

- орієнтація на «загальне благо», «суспільні інтереси» і т. ін.;
- переконання в тому, що проблеми необхідно вирішувати на суто діловій основі, політично нейтрально;
- плюралістична політична смуга забезпечення (парламент, партії, групи інтересів і т. ін.) у принципі розглядається як зайва і навіть небезпечна;
- відкидається участь мас у політиці та управлінні;
- обов'язкова рівність як політична мета;
- слабка взаємодія між бюрократами і політиками;
- елітна солідарність (переконаність у тому, що чиновники державного апарату мають являти собою еліту в моральному та інтелектуальному відношенні);
- орієнтація на процедурні способи діяльності.

Діяльність «політичної бюрократії»:

- орієнтація на різні політичні групи, інтереси та цілі;
- переконання в тому, що проблеми необхідно вирішувати в процесі політичних переговорів шляхом досягнення компромісів;
- плюралістична політична смуга забезпечення визнається необхідною для проведення в життя політичних і державних рішень;
- в принципі схвалюється політична активність мас;
- схвалюється рівність як політична мета;
- відносно інтенсивна взаємодія між бюрократами і політиками;
- незначна елітна солідарність;
- орієнтація на програмні та проблемні методи діяльності (участь у розробленні й оцінюванні державних програм, прийнятті рішень).

Коментуючи схему німецьких політологів, варто підкреслити, що тези про орієнтацію бюрократії на різні політичні групи і партії та навіть про певну політичну самостійність вищого чиновництва в прийнятті рішень сьогодні практично не заперечують західні політологи. Усе зростаюча масштабність і технічна комплексність державного управління припускають,

що чиновники самі вирішують багато завдань, які мають політичне значення.

Слід зазначити, що деякі вчені негативно інтерпретують зростаючу політизацію адміністративного процесу. Так, англійський політолог Б. Хідей стверджує, що сучасна бюрократія намагається управляти політиками. Як мінімум, чиновники здійснюють значний вплив на політику міністра. Вони приймають рішення, які міністр лише візує чи про які йому навіть не доповідають. На більш високому рівні влади великі чиновники, діючи індивідуально, планують автономну політичну стратегію і намагаються нав'язати її міністру. Вони можуть навіть проводити обструкцію політики міністра, використовуючи маневри, що ведуть до відстрочки прийняття рішень, або висуваючи технічні аргументи чи знаходячи союзників у інших міністерствах або серед груп тиску. Нарешті, найнегативніша інтерпретація зводиться до того, що не тільки окремі чиновники, але й уся вища адміністрація виступає згуртовано за певну політику і намагається її диктувати уряду.

Однак твердження Б. Хідея про єдину політику, яку проводить вища адміністрація, зовсім справедливо викликає заперечення багатьох учених. Американський політолог Н. Глік звертає увагу на те, що значна структурна роздробленість держапарату заважає виробленню загальної політичної стратегії бюрократії. Він думає, що сукупність цілей і цінностей високопоставлених посадових осіб не утворює єдиної політичної доктрини.

Остання точка зору є більш переконливою. Варто додати, що вищі посади в держдепартаменті заповнюються, як правило, «патронажними» методами, що означає періодичну змінюваність великих адміністраторів. Це також перешкоджає виробленню єдиної стратегії бюрократичного апарату. Разом з тим теза про те, що бюрократія перетворилася в реальну політичну силу сучасної держави, не викликає заперечень.

4.3 Функції адміністративних органів держави

У системі категорій теорії адміністративно-державного управління поняття «функції» є синонімом «завдання», «прерогативи», «межі повноважень». Їх уживають для позначення діяльності будь-яких адміністративних установ незалежно від їх стратегічних цілей. Аналіз функцій адміністративно-державного управління має першочергове значення для розуміння роботи державного апарату. Він показує, наскільки численні, складні та різноманітні завдання, які здійснює сучасна адміністрація.

Американські політологи М. Роскін, Р. Корді, У. Джоне вважають, що можна виділити шість основних напрямів діяльності державного адміністрування: виконання рішень, обслуговування, регулювання, ліцензування, збирання інформації і комунальне господарство. Урядова бюрократія на будь-якому рівні виконує щонайменше дві з цих базисних функцій (хоча,

зрозуміло, є бюро, які спеціалізуються тільки на одній функції, і бюро, які виконують кілька функцій).

Перша функція – це *виконання і впровадження* в життя прийнятих законів і політики, проголошуваних виконавчою владою. Це і є власне адміністрування. Наприклад, в Україні Міністерство охорони здоров'я стежить за розподілом засобів по окремих регіонах і областях, контролює медичну підготовку, здійснює нагляд за діяльністю установ охорони здоров'я.

Адміністрація – це втілення суспільної політики, і оскільки вона виконує політичні рішення, до її функцій належить і розроблення принципів управління. Поряд зі своїми адміністративними обов'язками департаменти часто створюють компанії з питань рекламування своєї роботи і переконання громадськості у вигодах щодо мети якої-небудь програми. У багатьох країнах є постійні програми з навчання в таких сферах, як пожежна профілактика, безпека руху й охорона природних ресурсів.

Щодо другої функції урядової бюрократії – *обслуговування*, то багато урядових агентств спеціально створено для обслуговування населення (чи специфічних груп населення). Наприклад, метеослужба в будь-якій країні являє кращий приклад агентства, що обслуговує. У Великобританії та Україні велику частину охорони здоров'я фінансує уряд. В Україні уряд забезпечує також безкоштовну освіту на всіх рівнях для тих, хто може і бажає учитися.

Регульовальні функції потрібні уряду для підтримки добробуту населення. В Україні діє Комітет зайнятості населення і Міністерство праці та соціальної політики, які стежать за дотриманням трудового законодавства і регулюють проблему зайнятості в країні.

Тісно пов'язана з регулюванням *ліцензійна діяльність* адміністрації. Вона дозволяє уряду встановити стандарти і мінімальні обмеження в окремих сферах. Наприклад, якщо хтось хоче займатися приватною практикою, отримати права на водіння автомобіля, продавати нерухомість, викладати в школах чи працювати перукарем, він повинен відповідати певним державним стандартам.

Ще однією важливою функцією державної адміністрації є *збирання інформації*. Інформація потрібна для двох головних цілей: визначити, чи був порушений закон, і прийняти політичне рішення, яке доцільне і ґрунтується на фактичному свідченні. Наприклад, в Україні існує Комісія з питань громадянства при Президентові України, куди можна звернутися у випадку порушення цивільних прав.

Ще одна функція державного адміністрування – *експертиза*. Зростаюча складність сучасного життя обумовила те, що законодавча і виконавча влади усе більш покладаються на технічну експертизу бюрократів.

Конгрес у США може прийняти рішення про закриття небезпечних вугільних шахт лише після того, як гірничі експерти точно сформулюють, які саме умови роблять шахту небезпечною. В Україні існує Державний комі-

тет з наглядом за безпечним веденням робіт у промисловості при уряді України.

Ще однією важливою функцією сучасної державної бюрократії є *дискреційна діяльність*, тобто можливість виносити рішення. Якщо закон прийнято, бюрократи повинні його виконувати. Якщо цей закон є точним і конкретним, усе відносно просто. Однак зазвичай так не буває. Наприклад, Конгрес США видає закон, щоб токсичні сміттєві площі були очищені. Закон дозволяє Комітету із захисту навколишнього середовища прийняти рішення, необхідні для досягнення цієї мети. Комітет приймає ряд рішень, тому що кожен смітник не може бути очищений миттєво і кожен викликає певні екологічні, економічні та політичні проблеми. Рішення, як досягти головної мети, стає відповідальністю цього комітету. Таким чином, якщо державному агентству належить прерогатива ухвалення рішення як виконати закон чи здійснити політику, воно одержує можливість видавати закон для суспільства.

Завершуючи аналіз основних функцій адміністративно-державного управління в сучасному суспільстві, варто підкреслити, що всі вони тісно взаємопов'язані. Збирання інформації, експертиза, дискреційна діяльність, виконання рішень, обслуговування, регулювання, ліцензування тощо - на практиці важко провести чітку грань між цими видами адміністративної діяльності. Ізолюване існування кожної з цих функцій окремо можливе лише в процесі наукового аналізу, але не в практичній діяльності. Тому сучасна наука не пропонує універсальної схеми, за якою можна було б в усіх випадках раціонально розбити і згрупувати різні види адміністративно-державної діяльності за їхніми окремими ознаками. Немає абсолютного критерію, що дозволив би чітко розподілити компетенцію між міністерствами чи іншими державними інститутами. Усе це відкриває широке поле діяльності для невтомних реформаторів у всіх країнах світу.

4.4 Сучасна система адміністративно-державного управління

У теорії адміністративно-державного управління поняття структури означає сукупність стійких зв'язків у системі управління, що забезпечують її цілісність і тотожність самій собі.

Компаративні дослідження систем державного адміністрування в різних країнах виявляють безліч відмінностей у формах організації і діяльності центральних і місцевих органів управління. Деякі з цих розбіжностей залежать від ступеня економічного і соціального розвитку відповідних країн. Індустріальна держава зі швидкими темпами економічного зростання і високим життєвим рівнем може мати інші адміністративні інститути, ніж аграрна держава зі сповільненим економічним розвитком і низьким рівнем життя.

Виділяють два основні типи адміністративно-державного управління: унітарний і федеральний.

Унітарна система надає територіям, що входять у неї, дуже мало автономії, основне управління здійснюється безпосередньо зі столиці. Територіальні підрозділи - департаменти у Франції, провінції в Італії, графства у Швеції – здебільшого існують заради адміністративної зручності.

Федеральна система управління складається з одиниць, що мають значне власне політичне життя (штати в США і Бразилії, кантони у Швейцарії, землі в Німеччині). Ці одиниці не можуть бути довільно скасовані або змінені центральною владою на законній підставі.

Теоретично існує ще і третя можливість – конфедерація – настільки вільне формування, що його складові частини можуть успішно боротися проти центральної влади. Конфедерації зазвичай недовговічні, вони або розпадаються на частини, або перетворюються на федерації. Історичним прикладом може слугувати Швейцарія. Ця країна дотепер називає себе конфедерацією, але фактично вона має федеральний тип адміністративно-державного управління.

Розглянемо структуру основних рівнів адміністративно-державного управління в сучасній державі. В більшості країн таких рівнів три: національний, регіональний і місцевий. Вони можуть створюватися і функціонувати принципово незалежно один від одного (федеральна модель) або в межах єдиної адміністративно-державної системи (унітарна модель). Кожному з рівнів управління відведена власна, автономна сфера компетенції, кожний підпорядковується у політичних відносинах іншим органам: парламенту, уряду, общинному представництву тощо (відповідно до закону).

Національний (федеральний) рівень управління. У більшості країн цей рівень включає адміністрацію президента, апарат уряду, апарат парламенту і верховного суду. Структура центральних органів управління досить часто змінюється. Після зміни уряду, як правило, змінюються чисельність, функції і найменування міністерств: деякі управління та відділи переходять з одного міністерства в інше чи поділяються між ними. Зазвичай нове міністерство створюється з метою:

- забезпечення ефективності управління – міністерство розділяється, оскільки воно розрослося і занадто велике, щоб ним могла ефективно управляти одна особа;

- виконання особливих завдань, які у силу розвитку подій здобули на короткий чи тривалий термін особливу важливість (міністерства у справах колишніх військовополонених, біженців, репатріантів тощо);

- задоволення політичних інтересів: часто в коаліційних кабінетах створюють новий міністерський портфель для того, щоб забезпечити рівновагу між представницькими партіями;

- задоволення прагнень однієї чи декількох груп, які думають, що їх інтереси будуть захищені краще, якщо в складі уряду вони будуть мати постійного представника - міністра;

- реалізації міркувань особистого характеру: створення міністерства може бути обумовлено прагненням врахувати схильності чи здатності задовольнити честолюбство тієї особи, що хоче увійти до складу членів кабінету, або відсторонити особу від активної діяльності, запропонувавши їй в порядку компенсації посаду, яка лише зберігає видимість своєї важливості.

Практично у всіх країнах розподіл функцій між відомствами на рівні як центральних органів, так і їх регіональних і місцевих підрозділів породжує колізії компетентності. Безконечний перерозподіл функцій у різних комбінаціях є одним з основних напрямів усіх адміністративних реформ.

Регіональний рівень управління (штатів, земель, провінцій, республік). У федеральних державах переважна частина завдань адміністративного управління припадає саме на цей рівень. Тут реалізовується як більшість федеральних законів, так і власне право. У виконанні федеральних законів, як правило, розрізняють два рівні:

- управління за дорученням федерації (наприклад, будівництво автомагістралей, експлуатація ядерних установок і видача дозволів на це), при цьому адміністративні органи регіону підлягають як правовому, так і спеціальному нагляду, і підпорядковуються розпорядженням федерального уряду;

- здійснення федерального права під власну відповідальність, при цьому адміністративні органи регіону підлягають тільки правовому нагляду; федеральний уряд може віддавати їм розпорядження лише зі схвалення представницьких органів регіону.

Відмінною ознакою унітарних держав, навпаки, є повсюдне виконання законів на всій території країни. Варто підкреслити також, що при унітарній системі адміністративно-державного управління статус адміністративних організацій у всіх регіонах визначається законом однаково. Федеральна система адміністративно-державного управління передбачає, що органи регіонального управління в будь-якому штаті (землі, провінції) створюються в кожному випадку відповідно до законів даного регіону.

Місцевий рівень управління (графство, місто). І в унітарних, і у федеральних державах на місцевому рівні адміністративного управління адміністративні органи, як правило, виконують шість основних функцій:

- суспільна безпека, включаючи утримання поліції і пожежної охорони, а також служби охорони здоров'я;
- програми допомоги людям літнього віку, інвалідам, дітям;
- регулювальні функції, включаючи поділ на зони, дорожню безпеку, захист споживачів;
- планування суспільного будівництва;

- суспільні послуги (школи, парки, бібліотеки тощо);
- володіння і розпоряджання державними підприємствами.

При федеральній системі адміністративно-державного управління основні одиниці місцевого управління - графство і місто – зазвичай створює влада штатів (земель, провінцій). Вони діють у межах розроблених законодавцями штату хартій, де виділено структуру їх адміністративної відповідальності. Поправки в ці хартії можуть вносити тільки законодавці штату. Наприклад, штат може змусити місто побудувати нову систему очисних споруд чи збільшити плату поліцейським. В унітарних державах статус місцевих адміністративних організацій закон визначає скрізь однаково.

У сучасній теорії адміністративно-державного управління існують різні класифікації адміністративних органів. Класичною серед них вважають модель, запропоновану американським ученим Л. Уайтом. Відповідно до його класифікації в системі адміністративного управління розрізняють три категорії або організації служб.

Оперативні служби – адміністративні одиниці, що надають послуги безпосередньо населенню, виконуючи тим самим завдання, з якими пов'язано створення цієї адміністративної установи чи служби, наприклад, поштове відділення, муніципальна бібліотека, паспортний стіл.

Допоміжні служби – адміністративні утворення, що не мають самостійних кінцевих цілей, їхня діяльність полягає в наданні іншим службам (насамперед, оперативним) допомоги матеріального і нематеріального характеру у формі надання в їх розпорядження різних засобів чи послуг. Так, комплектування штатів, організація навчання службовців, забезпечення виконання рішень, що стосуються проходження служби, нарахування заробітної плати тощо здійснюють управління, служби чи бюро кадрів. До допоміжних служб належать також фінансові та бухгалтерські служби, постачальницькі і закупівельні організації (господарські управління), юрисконсультські відділи тощо.

Штабні служби – це адміністративні одиниці, які консультують керівників організацій з питань політики, розробки проектів, програм тощо. Особи, що працюють у службах цього типу, як правило, не здійснюють повсякденного управління. На них покладено виконання під керівництвом і в тісному контакті з керівником завдань, що виникають у зв'язку з прийняттям важливих рішень. Зміст діяльності працівників штабних служб складає кілька основних напрямів:

- проведення досліджень і розробок, необхідних для вироблення політики організації, консультування керівників установ;
- вироблення гіпотез про передбачувані напрями майбутнього розвитку як самої організації, так і зовнішніх чинників;
- підготовка проектів програм чи планів заходів;
- спостереження за виконанням прийнятих рішень і програм, координація дій служб-виконавців і контроль за результатами;

- підготовка заходів щодо реорганізації структури, удосконалення методів роботи як усередині, так і поза організацією.

Прикладами адміністративних установ цього типу є міністерства і відомства.

Варто підкреслити, що на практиці часто досить важко провести чітку класифікацію адміністративних організацій, оскільки деякі підрозділи виконують завдання двох чи навіть трьох типів служб. Наприклад, повсякденне управління особовим складом є допоміжною службою; але чи не пов'язане прийняття рішень з питань кадрів із загальним напрямом діяльності установи, які виробляються штабною службою? З цієї причини ті самі адміністративні організації деякі автори відносять до категорії штабних служб, а інші - до допоміжних служб. Це стосується, наприклад, діловодства, ведення статистики, діяльності юридичних служб тощо.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. В який період починають вивчатись проблеми адміністративно-державного управління?
2. Який внесок зробив В. Вільсон в теорію адміністративно-державного управління?
3. Які основні досягнення теорії адміністративно державного управління в 20-х роках ХХ ст.?
4. Що характерно другому етапу розвитку теорії адміністративно-державного управління?
5. Які зміни відбуваються в теорії адміністративно-державного управління в межах класичної школи?
6. Наведіть основні досягнення третього етапу розвитку теорії адміністративно-державного управління.
7. Поясніть поняття адміністрація та адміністрування.
8. Як ви розумієте поняття адміністративно-державне управління?
9. Які характерні риси сучасної бюрократії?
10. Охарактеризуйте основні функції адміністративно-державного управління.
11. Що собою являє сучасна система адміністративно-державного управління?

ТЕСТИ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. До ХІХ ст. питання адміністративного управління розглядались в межах:

1. Філософських понять;
2. Соціальних явищ;
3. Природних явищ;

4. Політичних досліджень.

II. З чийм ім'ям пов'язують початок теоретичних розробок питань адміністративно-державного менеджменту?

1. В. Вільсон.
2. Ф. Гуднау.
3. Ф. Тейлор.
4. А. Сміт

III. В який період виникають приватні організації у вигляді бюро муніципальних досліджень, які розробляли правила та процедури адміністративно-державного управління?

1. В 80-х роках XIX ст.
2. В 20-х роках XX ст.
3. В 50-х роках XX ст.
4. В 70-х роках XX ст.

IV. Прихильники класичної школи розглядали управління як:

1. Механізм, який діє під впливом різних чинників, за допомогою яких можна досягти цілей з максимальною ефективністю та мінімальними затратами;

2. Задоволення працівників своєю працею, що приводить до підвищення продуктивності праці;

3. Правильне застосування науки про поведінку, що сприятиме підвищенню ефективності праці як окремого службовця, так і системи адміністративно-державного управління в цілому;

4. Систему взаємозв'язків елементів державного адміністрування із зовнішнім середовищем.

V. У межах якого підходу вчені досліджували різні аспекти соціальної взаємодії, мотивації, характеру влади та авторитету в адміністративно-державному управлінні?

1. Поведінковий.
2. Системний.
3. Ситуаційний.
4. Комплексний.

VI. У межах якого підходу вивчались взаємозв'язки і взаємозалежність елементів, підсистем і всієї системи державного адміністрування із зовнішнім середовищем?

1. Поведінковий.
2. Системний.
3. Ситуаційний.
4. Комплексний.

VII. Головною ідеєю якого підходу є аналіз ситуації, що сильно впливає на деяку адміністративну організацію в деякий конкретний час?

1. Поведінковий.
2. Системний.

3. Ситуаційний.
4. Комплексний.

VIII. Сукупність посадових осіб і органів, які очолюють організацію, називається:

1. Адміністрація;
2. Адміністрування;
3. Управління;
4. Організаційна структура.

IX. Що відноситься до відмінностей адміністрації від менеджменту організацій?

1. До складу адміністрації входять спеціалісти, які забезпечують функціонування керівників верхнього рівня.
2. До складу адміністрації входять керівники виробничих підрозділів.
3. Керівники вищих рівнів входять тільки до складу адміністрації.
4. До складу адміністрації входять лінійні і функціональні керівники середнього рівня.

X. В чому проявляється адміністрування?

1. Використовується в управлінні бюрократичних, адміністративних форм і методів.
2. В систематизації зведення положень, регламентів і правил.
3. В основних підходах, принципах, порядках, якими постійно керується персонал управління.
4. Усе вищеперераховане.

XI. Адміністративно-державне управління – це:

1. Соціальна функція, спрямована на упорядкування розвитку в інтересах всього суспільства;
2. Діяльність, організація інститутів і предметів вивчення;
3. Здійснення державної політики через систему адміністративних установ, при цьому відповідальність за виконання державних рішень делегується зверху вниз;
4. Діяльність професійних державних службовців з питань здійснення суспільної політики.

XII. Яка з перерахованих функцій адміністративно-державного управління дозволяє уряду встановити стандарти і мінімальні обмеження в окремих сферах?

1. Регулювання.
2. Ліцензування.
3. Обслуговування.
4. Збирання інформації.

XIII. Який тип адміністративно-державного управління надає територіям дуже мало автономії, основне управління здійснюється безпосередньо в столиці?

1. Унітарний.
2. Федеральний.
3. Змішаний.
4. Жодний.

XIV. Адміністративні одиниці, які консультують керівників організацій з питань політики, розробки проектів, програм тощо, називаються:

1. Оперативні служби;
2. Допоміжні служби;
3. Штабні служби;
4. Управлінські служби.

XV. Чим менеджмент у державних організаціях відрізняється від бізнес-менеджменту?

1. Великою кількістю адміністративних одиниць, які беруть участь у прийнятті рішень.
2. При прийнятті рішень пріоритети віддаються тактичним міркуванням, а не ефективності рішень.
3. Старша посадова особа наділена вищою бюрократичною владою.
4. Усе вищеперераховане.

ТЕМА 5 ПРОВІДНІ НАУКОВІ ШКОЛИ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В РОЗВИНУТИХ КРАЇНАХ

*Комітет – це дванадцять чоловік,
що роблять роботу одного.*

Джон Кеннеді

- 5.1 Американська школа адміністративно-державного управління.
- 5.2 Теорія адміністративно-державного управління у Великобританії.
- 5.3 Французька школа адміністративно-державного управління.
- 5.4 Теорія адміністративно-державного управління в Німеччині.
- 5.5 Система державної служби в країнах з Федеральним типом адміністративно-державного управління (Німеччина, США).
- 5.6 Державна служба в країнах з унітарним типом адміністративно-державного управління (Франція, Великобританія).

5.1 Американська школа адміністративно-державного управління

У теорії адміністративно-державного управління виділяють декілька історично сформованих шкіл і напрямів. Провідними серед шкіл є американська, англійська, французька та німецька.

Суттєвий внесок в розвиток американської школи державного адміністрування вніс Л. Уайт, який вважається одним із засновників класичного напрямку в американській школі. Його фундаментальна теоретична робота «Вступ в науку державного управління» (1926) багато в чому є узагальненням практики державного адміністрування в США.

У теоретичному плані Л. Уайт багато в чому опирався на роботи Ф. Тейлора, Г. Гантта та ін., що займалися організацією управління в бізнесі. Слідом за Ф. Тейлором Л. Уайт стверджував, що оптимізація використання засобів у адміністративно-державному управлінні має бути орієнтована на досягнення поставлених цілей з максимальною ефективністю за мінімальних витрат. Основними принципами мистецтва державного адміністрування він вважав спеціалізацію, єдність розпоряджень, скорочення кількості підлеглих, делегування відповідальності, централізацію, корпоративний дух (гармонію персоналу).

Л. Уайт вважав, що вчені повинні орієнтуватися на вивчення самих адміністративно-державних інститутів з метою оптимізації їх функціонування і розвитку. Основну увагу у своїх роботах він приділяв розробленню раціональної структури державного адміністрування як ієрархічної організації. При цьому Л. Уайт розглядав державне адміністрування як універса-

льний процес, що складається з декількох взаємозалежних функцій. Головними функціями серед них він вважав планування та організацію.

В 20-50-ті роки представники руху за людські стосунки М. Фоллетт, Е. Мейо, А. Маслоу та ін. спробували пояснити реальне функціонування адміністративних служб через аналіз поведінки працюючих у них індивідів і груп. М. Фоллетт звернула увагу на те, що чітко розроблені адміністративні структури і висока заробітна плата співробітників не завжди сприяли підвищенню продуктивності праці, як це стверджували прихильники класичного напрямку. Зусилля керівників спрямувати процес управління в потрібному напрямі не завжди досягали мети через особистісні стосунки службовців.

Дослідження, проведені А. Маслоу, багато в чому дозволили зрозуміти причини цього явища. Відповідно до його концепції мотивами вчинків людей є, в основному, потреби не економічні, а соціальні, егоїстичні, що дозволяють реалізувати творчі можливості, та інші, що можуть бути лише частково і побічно задоволені за допомогою грошей. Опираючись на ці висновки, А. Маслоу рекомендував використовувати прийоми управління людськими стосунками, що включають створення сприятливого психологічного клімату в колективі, консультації зі службовцями і надання їм більш широких можливостей для реалізації свого творчого потенціалу в роботі.

У 50-ті роки ХХ ст. в США виникає новий напрям у теорії адміністративно-державного управління – поведінковий підхід. На відміну від школи людських стосунків, яка зосередила увагу на методах налагодження міжособистісних стосунків, в основу нового підходу покладено прагнення більшою мірою розкрити можливості людини в управлінському процесі, застосовуючи концепції поведінкових наук до державного адміністрування.

У межах поведінкового підходу розроблено чимало одиниць аналізу, що успішно застосовуються в державному адмініструванні. Г. Саймон запропонував поняття «рішення» і розробив можливості його використання як у суто теоретичному, так і в емпіричному розумінні. Тепер парадигму «прийняття рішень» визнано як найбільш загальну концепцію при дослідженні управлінських процесів у теорії адміністративно-державного управління.

Д. Трумен запропонував концепцію «групи інтересів», що використовують для аналітичних цілей у державному адмініструванні. Це групи «зі спільними цінностями та настановами, що висувають свої вимоги через державні інститути чи навпаки, висувають вимоги до цих інститутів» [27]. К. Дейч запропонував як одиницю аналізу – повідомлення, а також канали його поширення.

Д. Істон систематизував основні ідеї біхевіоралізму, опираючись на праці Д. Уолдо, Д. Трумена. Він запропонував вісім основних принципів біхевіоральної методології. Стосовно теорії адміністративно-державного управління їх можна звести до таких принципів.

1. *Закономірності*. Об'єктом дослідження мають бути не стільки самі інститути і формальні моменти державного управління, скільки дії людей, спрямовані на досягнення оптимального управління. У поведінці людей в управлінському процесі можна виявити елементи повторюваності, що підлягають узагальненню і систематизації в рамках теорії поведінки, що має пояснювальну і прогностичну цінність.

2. *Верифікація*. Імовірність узагальнень такого роду можна визначити спостереженням за відповідною поведінкою.

3. *Методика*. Способи одержання та інтерпретації даних не можна брати на віру, їх треба використовувати як гіпотетичні - критично вивчати, уточнювати і відбирати, з тим, щоб виробити суворі методи спостереження, фіксування та аналізу.

4. *Кількісні методи*. Використання кількісних методів не повинно стати самоціллю: їх варто застосовувати лише там, де це може дати практичний ефект.

5. *Цінності*. Моральна оцінка та емпіричне пояснення пов'язані з двома різними типами суджень, які в інтересах науки потрібно аналітично розділяти. Однак дослідник поведінки в управлінському процесі має право висловлювати судження обох видів разом чи нарізно за умови, що він не приймає одне за інше.

6. *Систематичність*. Дослідження мають бути систематичними, тобто теоретичне та емпіричне знання варто розглядати як взаємозалежні частини конкретного й упорядкованого знання.

7. *Чиста наука*. Розуміння і пояснення поведінки в управлінському процесі логічно передують виробленню рекомендацій для вирішення актуальних проблем адміністративно-державного управління.

8. *Інтеграція*. Оскільки державне адміністрування пов'язане з різними видами людської діяльності, неприпустимо ігнорувати в дослідженнях висновки інших суспільних наук. Визнання цієї взаємозалежності має сприяти інтеграції теорії адміністративно-державного управління із філософією, соціологією, психологією, політологією.

Найцікавішими концепціями управління, розробленими в рамках поведінкового підходу, є теорії Х та У Д. Мак-Грегора і теорія мотиваційної гігієни Ф. Герцберга.

На думку Д. Мак-Грегора, стратегія управління ґрунтується на тому, як керівник уявляє свою роль відносно рядових службовців. Теорію Х називають статичною стратегією управління. Її основні постулати такі:

- середній службовець унаслідок своєї природи не любить працювати і за можливості прагне уникнути праці;
- унаслідок природженої ліності велику частину службовців потрібно примушувати, контролювати чи направляти, погрожувати їм покаранням, щоб вони працювали напружено для досягнення цілей організації;

- середній службовець хоче, щоб ним управляли, прагне уникнути відповідальності, порівняно нечестолюбний і найбільше піклується про власну безпеку.

Д. Мак-Грегор вважав, що в цих положеннях міститься велика частка істини, але їх не варто перебільшувати, і пропонував погоджуватися з ними тільки за наявності надійних доказів їх справедливості в кожному окремому випадку. Однак більш гнучкою та ефективною концепцією управління він вважав теорію «Y» названу динамічною стратегією управління. Її основні положення:

- витрати фізичних і розумових зусиль у процесі праці такі ж природні, як і під час гри на відпочинку;

- зовнішній контроль і погроза покарання – не єдині засоби для орієнтації зусиль людей на досягнення цілей організації (службовець здатний і буде сам себе контролювати, якщо він прагне до цілей, у досягненні яких зацікавлений);

- зусилля, прикладені службовцем для досягнення поставлених перед ним цілей, пропорційні очікуваній винагороді за їх здійснення;

- пересічний службовець за відповідної підготовки та умов не тільки бере на себе відповідальність, але і прагне до неї;

- здатність яскраво виявляти творчу фантазію, винахідливість і творчий підхід до вирішення проблем організації більше властиві широкому, а не вузькому колу людей;

- інтелектуальні здібності пересічного чиновника використовуються далеко не повною мірою у системі управління.

Концепція управління Ф. Герцберга також основана на дослідженні мотивів поведінки людей у процесі управління. Ф. Герцберг виконав серію досліджень, припустивши, що праця, яка приносить службовцю задоволення, сприяє його психічному здоров'ю. Його концепцію назвали мотиваційною гігієною. Гігієна, як відомо, є наукою про підтримку здоров'я, в цьому випадку – здорової психіки і гарного настрою в процесі роботи. Він поділив усі чинники, що позначаються на мотивах трудової поведінки, на дві групи: ті, що сприяють і ті, що перешкоджають задоволенню від праці.

Поступово з'ясувалося, що принципи соціометрії дають позитивний ефект лише в експериментах, проведених з малими групами, і виявляються зовсім непридатними для суспільства в цілому. Це сприяло виробленню критичного ставлення до традиційного біхевіоралізму і привело до появи нових тенденцій у державному адмініструванні після Другої світової війни – постбіхевіоралізму, модернізму і структурному функціоналізму.

На думку постбіхевіоралістів, основне завдання теорії адміністративно-державного управління полягає не стільки в тому, щоб описувати та аналізувати управлінський процес, скільки в тому, щоб інтерпретувати його в більш широкому сенсі – під кутом зору актуальних соціально-політичних цінностей.

М. Фалко відзначає, що постбіхевіоралісти із самого початку виступили за «застосовність» і «дію», вважаючи, що саме ці категорії мають головне значення, а засоби і методи проведення дослідження – другорядні. Вони заявили, що теорія адміністративно-державного управління ніколи не була нейтральною наукою у своїх висновках, і тому для розуміння меж дослідження потрібно ясно уявляти ціннісні критерії, що лежать у її основі.

Д. Істон виклав основні ідеї постбіхевіоралізму у своїй книзі «Політична система» [27]. Він вважав, що для вченого більш важливо усвідомити ставлення до проблеми і її змісту, ніж досконало опанувати техніку досліджень. Тому потрібно перебороти ідеологію «емпіричного консерватизму» традиційного біхевіоралізму: не слід «прив'язувати себе винятково до опису аналізу і фактів – це веде до обмеження розуміння цих фактів у більш широкому контексті» [27]. Д. Істон закликав учених до дослідження і конструктивного розвитку демократичних цінностей. На його думку, вчений повинен нести особливу відповідальність за застосування своїх знань. «Знати – значить нести відповідальність за дію, а діяти – брати участь у зміні суспільства. Споглядальна наука була продуктом ХІХ ст., коли існувала широка моральна згода. Сучасна діяльна наука має відображати існуючий конфлікт у суспільстві з приводу ідеалів» [27].

У теорії адміністративно-державного управління ці ідеї знайшли вираження у вимозі розширити відповідальність «інтелектуалів-експертів», роль яких полягає в тому, щоб охороняти існуючі цінності цивілізації і запроваджувати свої знання в життя. Іншими словами, постбіхевіоралізм є певною мірою поєднанням позитивістського та ціннісно-ідеологічного підходів до дослідження проблем державного адміністрування.

Представники модерністського напрямку пропонують дещо інший підхід до вивчення адміністративно-державної діяльності. Не відкидаючи цілком ідеї біхевіоралізму, вони водночас прагнуть усунути і недоліки цього методу. Зокрема, модерністи пропонують доповнити його інституціональним підходом, тобто звернути основну увагу на вивчення самих адміністративно-державних інститутів.

Один з відомих представників модернізму Д. Сінгер писав: «Наукова теорія неможлива, якщо вона охоплює тільки біхевіоральні явища... необхідно звернути увагу на інституціональні явища, під якими я маю на увазі структуру, культуру і відносини» [27]. Модерністи називають свій метод «справді науковим». Характерними ознаками цього напрямку є не тільки критика біхевіоралізму від імені науки, але і прагнення перебороти його цією наукою.

Модерністи широко використовують теоретичні та емпіричні методи кібернетики, фізики і математики. Різні розділи математичної статистики, і передусім факторний аналіз, різні види імітаційних моделей, метод контент-аналізу, вербальні абстрактні моделі, теорія ігор – такі основні методичні засоби модерністського напрямку.

Із середини 50-х років ХХ ст. в теорії адміністративно-державного управління стає популярним структурно-функціональний метод; цьому сприяли роботи Д. Істона, Г. Алмонда, Т. Парсонса. Розглядаючи державне адміністрування в термінах структурно-функціонального аналізу, американські політологи зосередили увагу на чинниках, що сприяють чи перешкоджають інтеграції та стабільності існуючої системи адміністративно-державного управління. Сприйняття ідеї соціальної стабільності поступово стає визначальною ознакою американської школи адміністративно-державного управління.

За Парсонсом структурно-функціональний аналіз у державному адмініструванні пов'язаний з двома принципами: розподілом та інтеграцією. Розподіл зосереджується на засобах і неминуче веде до конфлікту, інтеграція ж – на цілях і взаємозв'язку цілей і створює стабільність адміністративно-державного управління.

На початку 70-х років ХХ ст., коли кризові події попереднього десятиліття поставили під сумнів ідею про зрівноважений стан суспільства, структурний функціоналізм став різко втрачати інтелектуальний кредит. Однак на початку 80-х років знову було досягнуто стану відносної стабільності. Посилення стабілізаційної орієнтації в теорії політики і теорії адміністративно-державного управління стимулювали нове звертання до функціонального підходу.

В останні десятиліття в США великий інтерес викликає концепція організаційного розвитку. Її джерела можна знайти в розробках, присвячених підготовці і підвищенню кваліфікації управлінського персоналу. У своїх теоретичних посиланнях вона багато запозичує з робіт А. Маслоу, М. Мак-Грегора, Р. Лайкерта. Дотепер в американській школі не існує загальноприйнятого означення концепції організаційного розвитку. Однак можна сказати, що вихідним посиланням цієї концепції є твердження про зростання швидкості та ускладнення характеру змін соціального середовища.

Метою організаційного розвитку є підвищення ефективності функціонування системи державного адміністрування. Це забезпечується спроможністю адміністративних структур швидко і вчасно адаптуватися до змін у соціально-політичному й економічному розвитку, у структурі і методах самої системи управління. Інструментом у досягненні цієї мети слугують зміни в поведінці професійних державних службовців, які свідомо вводяться через цілеспрямований вплив на їх цінності, міжособистісні та міжгрупові взаємодії. Свої надії фахівці з організаційного розвитку пов'язують також з навчанням державних службовців новітнім управлінським методикам. Важливе значення надається створенню умов для більш інтенсивного використання людського потенціалу на базі різного роду методів поведінкових наук.

5.2 Теорія адміністративно-державного управління у Великобританії

Вивчення державного управління в системі англійського академічного знання суспільства почалося наприкінці XIX ст., коли при Лондонському університеті було засновано Лондонську школу економіки і політичних наук. У цій школі, а пізніше в Оксфордському, Кембріджському, Манчестерському, Ліверпульському й інших університетах до Другої світової війни було зосереджено викладання і вивчення державного управління, політичних інститутів, державної служби, англійського конституційного та адміністративного права.

Наукові дослідження до початку 30-х років XX ст. зводилися, як правило, до формально-юридичного опису державно-правових інститутів, оскільки панував інституціональний підхід до вивчення адміністративно-державного управління. Найвідомішими вченими в цей період були Е. Баркер, Д. Коул, Г. Ласкі, Ч. Маннінг, У. Робсон та ін.

Починаючи з 30-х років в англійській школі адміністративно-державного управління починають панувати біхевіоральні методи вивчення державного адміністрування. Із самого початку в рамках біхевіоральної методології склалися дві основні тенденції – соціологічна та економічна, джерелами яких стали два різних розуміння природи людської поведінки. Економісти розглядали політику і державне управління як сферу раціональної діяльності людей з незмінними цілями, що зводяться до прагнення отримати максимальну вигоду. Прихильники соціологічного підходу, навпаки, прагнули уникнути подібної однозначності і примітивізму, вбачаючи в політичній поведінці і державній діяльності результат впливу культурних традицій, яким людина підкоряється в більшості випадків неусвідомлено.

До 50-х років XX ст. економічний підхід був на другому плані, доки не почали широко використовуватись методи економічного аналізу. Дж. Уоллес в своїх дослідженнях приділяв увагу значенню неусвідомлених мотивів і політичної діяльності та ролі пропагандистських символів у державному управлінні.

Найвизначнішими представниками соціологічного напрямку стали Е. Берч, І. Берлін, У. Риз, Р. Роуз. На думку І. Берліна, основним у філософії державного управління є покора і насильство, тому обходити питання виправдання влади і підпорядкування їй учені не мають права.

У. Риз виділяє три основні значення терміна «держава» в англосаксонській політологічній традиції: політично організоване і територіально обмежене суспільство, політично організоване відповідно до моральних ідеалів суспільство, уряд як установа. Останнє значення, на думку У. Риза, набагато частіше трапляється в наші дні.

У роботах Е. Берча розглядаються три поняття відповідальності в державному управлінні: відповідальність перед суспільною думкою, прове-

дення продуманої державної політики, основаної на всебічному аналізі проблем, відповідальність перед парламентом. На думку Е. Берча, англійська політична культура як головну чесноту висуває другий тип відповідальності, коли уряд іде навіть на втрату популярності заради здійснення того курсу, що здається йому найбільш доцільним. Е. Берч вважає, що англійська державна система надає можливість впливати на суспільну думку: уряд може і повинен знаходити компроміс з провідними групами суспільства, виховувати громадськість, щоб вона усвідомлювала мотиви, які рухають урядовою діяльністю.

В останні десятиліття в працях учених соціологічного напрямку центральною стала проблема стабільності державних інститутів. Більшість англійських політологів шукають причину їх стабільності в політичній культурі країни. Основою аналізу є поняття консенсусу як демократичної процедури.

На думку Дж. Баджа, ступінь консенсусу залежить від рівня політичної культури й активності. Виборні особи і державні чиновники одностайні в думці, що існуючі державні інститути «чутливі» до запитів рядових громадян, що ці інститути користуються підтримкою останніх, і що їх збереження важливіше за будь-які розбіжності між політичними силами.

Цікаві міркування про вплив культурних чинників на форми лідерства в державних структурах Великобританії викладено в праці Д. Кевеней. Автор думає, що форми лідерства, які виникли в країні, не співвідносяться з поняттям харизматичного лідерства, висунутого М. Вебером. Реалізація особистих здібностей лідера у Великобританії цілком залежить від традиційних інститутів, поза якими шлях «наверх» у британській політичній системі неможливий.

Економічний напрям в англійській школі адміністративно-державного управління почав набирати силу після Другої світової війни. На відміну від соціологів, які робили ставку на вивчення впливу культурних традицій і системи цінностей, економісти розглядали державне управління як сферу раціональної діяльності людей. Відомий англійський політолог Б. Баррі розробив концепцію «економічного типу» державної влади, здійснюваної через погрози та обіцянки. Владні відносини в суспільстві Б. Баррі розглядає в поняттях вигравів і втрат. На його думку, владні відносини мають місце тільки тоді, коли одна сторона виграє від їх збереження більше, ніж друга, маючи можливості домагатися покірності останньою ціною мінімальних збитків.

Видний англійський філософ М. Оукшотт, який очолював у 50-60-ті роки ХХ ст. кафедру політичної науки Лондонської школи економіки, розробив дві концепції адміністративно-державного управління: цільову та цивільну. На його думку, цих типів адміністративно-державного управління в чистому вигляді немає ніде, оскільки вони являють собою ідеальні теоретичні конструкції. Проте європейські народи пройшли шлях від несвідомої

солідарності цільового об'єднання у рамках держави в епоху пізнього середньовіччя до свідомої цивільної асоціації наших днів. Однак і сьогодні цей процес не завершений: в одних державах (західних демократіях) ідеал «цивільної асоціації» здійснено більшою мірою, в інших - меншою. Але і в західних демократіях можливі ексцеси повернення до режиму цільового державного управління.

Останнім часом в англійській школі «*public administration*» з'явилися нові підходи і напрями. Найбільшим впливом серед них користується система «м'якого мислення». Система «м'якого мислення» з'явилася як наслідок невдалої спроби застосування інженерної методології (твердого підходу) до дозволу слабкоструктурованих проблемних управлінських ситуацій. Система «твердого мислення» виходила з передумови іманентної (від лат. *immanens* - властивий, притаманний, внутрішньо властивий якомусь предмету, явищу, яке виникає з його природи) системності реального світу (і сфери управління) і вбачала проблему в пошуку оптимальних шляхів руху до відомих чи заданих цілей. Система «м'якого мислення» перенесла ознаку системності з реальності на процес її пізнання. Цей підхід дозволяє структурувати управлінські процеси за допомогою дослідження різних поглядів та позицій і обговорення їх правомірності за конкретних обставин.

Вирішення проблем в управлінській діяльності П. Чекланд розглядає як процес пізнання, який ніколи не закінчується. У кожному окремому випадку для формування управлінського впливу потрібне всебічне вивчення ситуації, щоб досягти пристосування учасників, залучити їх до управлінської проблемної ситуації, до процесу формування майбутнього стану своєї організації.

Ще одним новим напрямом є організаційна кібернетика. Вона виникла як контрнатяг до управлінської кібернетики, яка відрізнялася зайвою механістичністю. Філософсько-соціологічною парадигмою організаційної кібернетики виступає структуралізм. Структуралізм виходить з наявності деякої моделі каузальних (від лат. *casualis* - випадок, випадковий, одиничний, який не піддається узагальненню) процесів, що відбуваються на глибоких структурних рівнях систем. Ці процеси створюють феномени та відносини, які піддаються спостереженню. Таким чином, структуралізм намагається пояснити феномени, доступні нашим почуттям, дією прихованих механізмів, які не спостерігаються

С. Біер увів центральне поняття організаційної кібернетики «балансувальна система». На його думку, систему можна віднести до балансувальної в тому випадку, коли вона здатна реагувати на зміни навколишнього середовища, навіть якщо ці зміни не можна передбачити в період створення системи. Щоб залишатися балансувальною протягом тривалого часу, система має досягти «потрібної різноманітності», щоб відповідати складності навколишнього середовища, з яким вона вступила в контакт. Різноманітність являє собою суб'єктивну міру - міру станів, які відповідають певній

меті – виживанню системи (продовженню її існування). Отже, мета організації завжди є компроміс між вимогами зовнішнього середовища і його внутрішніми функціями, а стратегію організації можна визначити як стратегію балансу. С. Бієр стверджує, що подібним системам мають бути притаманні п'ять функцій: організації, координації, контролю, збирання та обробки інформації, розробки політики. Завершуючи характеристику англійської школи адміністративно-державного управління, варто зауважити, що в останні десятиліття вона зазнає впливу від американських політологів. Цей вплив особливо помітний у прикладних дослідженнях, яким приділяється більше уваги, ніж у попередній період [27].

5.3 Французька школа адміністративно-державного управління

У Франції теорія адміністративно-державного управління склалася до певної міри як підсумок розвитку науки державного (чи конституційного) права. Починаючи з кінця XIX ст. у роботах з конституційного права ясно просліджується тенденція лолітизації. Учений А. Есмен у одній зі своїх праць не просто виклав норми конституційного права, але й широко висвітлив державне управління в країні. Значно розширили традиційні рамки конституційного права Л. Дюги та М. Оріу, які сформулювали у своїх працях поняття інституту, заклавши основи інституціонального підходу до адміністративно-державного управління.

Однак класиком теорії адміністративно-державного управління у Франції по праву вважають Анрі Файоля. Його «теорію адміністрації» викладено в книзі «Загальне і промислове управління», опублікованій 1916 р. Файоль очолював створений ним Центр адміністративних досліджень. Він доводив, що сформульовані ним принципи управління є універсальними і їх можна застосовувати практично всюди: і в економіці, і в урядових службах, і в установах, і в армії, і на флоті.

А. Файоль дав класичне означення наукового управління: «Управляти – значить передбачати, організовувати, розпоряджатися, координувати і контролювати:

- передбачати, тобто враховувати прийдешнє і виробляти програму дій;
- організовувати, тобто будувати подвійний - матеріальний і соціальний організм установи;
- розпоряджатися, тобто змушувати персонал належним чином працювати;
- координувати, тобто пов'язувати, поєднувати, гармонізувати всі дії і зусилля;
- контролювати, тобто піклуватися про те, щоб все відбувалося відповідно до встановлених правил і відданих розпоряджень».

За Файодем, управління будь-якою організацією (і державною установою в тому числі) включає шість основних груп функцій: технічні, комерційні, фінансові, страхові, облікові та адміністративні. Причому адміністративні функції є головними, визначальними. До жодної з п'яти попередніх функцій не входить завдання вироблення загальної програми роботи установи, підбору її робочого складу, координування зусиль, гармонізації дій. Усе це є завданням адміністративних функцій, і саме тому їм належить провідна роль.

Сформульовані Файодем правила протягом декількох десятиліть були загальноприйнятими, викладалися в школах з підготовки кадрів, використовувалися практиками з організації. Ідеї Файоля багато в чому перевербуються з теоріями американських класиків менеджменту (Ф. Тейлора, Г. Емерсона, Г. Форда). Вони становлять «золотий фонд» школи «наукового менеджменту» з її переважно механістичним поглядом на місце людини в управлінні.

Французька школа адміністративно-державного управління має деякі специфічні ознаки, які відрізняють її від інших національних шкіл – американської, англійської та німецької. На перших двох етапах еволюції теорії адміністративно-державного управління особливо розвинутою у Франції була теорія інститутів. На думку М. Прело, інститути складають найбільш надійну частину політичної науки. М. Дюверже справедливо вказує, що концепція інституту привела до розширення меж дослідження і до зміни самого його характеру. «Відтепер, – пише він, – стали вивчати не тільки ті державні інститути, що регламентуються правом, але головним чином ті інститути, що цілком чи частково ним ігноруються, існують, крім права, наприклад, суспільна думка, групи тиску, преса і т. ін. [27].

Інституціональний підхід до вивчення адміністративно-державного управління дозволив французьким політологам досить успішно перебороти формалізм традиційної науки конституційного права. Французькі автори із самого початку не обмежувалися вивченням юридичних норм, покликаних регулювати функціонування політичних інститутів, вони досліджували також, як ці норми фактично реалізуються. Одночасно залучався інший, неюридичний матеріал, зокрема, неправові соціальні норми.

Незважаючи на широке визнання теорії інститутів, у рамках французької школи адміністративно-державного управління досить довго продовжувалася дискусія з питання про зміст поняття «інститут».

М. Прело розрізняє «інститути-організми» та «інститути-речі». На його думку, інститут-організм – це людський колектив, об'єднаний ідеологією чи загальною потребою і підлеглий авторитету та фіксованим правилам. Що ж стосується інституту-речі, то він являє собою позалюдський колектив, юридично уніфікований і структурований, але просту систему норм права.

Аналогічних поглядів на інститути дотримувались Ж. Бюрдо, Ж. Ведель, М. Оріу та інші політологи. Саме в такому вигляді теорія інститутів поширилася до початку 70-х років ХХ ст. Особливість інституціоналізму полягала в тому, що, відкидаючи юридичні «крайності» нормативізму і тим самим допускаючи використання політичних понять, він водночас прагнув дати юридичне трактування питань державного управління.

На початку 70-х років М. Дюверже виробив нове поняття інституту. Сформоване під впливом ідей структуралізму, поняття інституту як за своїм характером, так і за обсягом істотно відрізняється від традиційного. Згідно з Дюверже інститути – це відомі моделі людських відносин, з яких копіюються конкретні відносини, здобуваючи в такий спосіб характер стабільних, стійких і згуртованих. Вони відрізняються від відносин, що виникають поза рамками інституціональних моделей; останні випадкові, хиткі. Він виділяє два елементи в понятті інституту: структуру і переконання та колективні уявлення.

На основі теорії інститутів у французькій школі адміністративно-державного управління було сформульовано інституціональну концепцію держави, що прийшла на зміну трактуванню держави як юридичної особи і розроблена в рамках конституційного права. Державу почали розглядати як інституціоналізовану владу, у широкому сенсі цього слова – інститут як такий, у якому втілюється влада.

Безсумнівно, інституціональна концепція держави є більш гнучкою порівняно з юридичною. Держава – юридична особа – це єдність, що виражає лише факт організованого існування великої кількості людей на одній території і наявність єдиної влади, представлені органами держави. Інституціоналізм іде далі: він висуває на перший план «загальну справу», завдання, мету, яким служить держава. Мова йде про активне співіснування, про наявність нібито загальних завдань, причому постійних, які об'єднують усіх членів суспільства в єдину державу.

У цілому теорія адміністративно-державного управління у Франції розвивалася від абстрактних теоретичних розробок до вироблення конкретних рекомендацій щодо розвитку державного адміністрування в країні. М. Дюверже у одній зі своїх праць зауважує, що теоретичні концепції політологів мають бути корисні президенту, прем'єр-міністру, державним і політичним діячам, в іншому випадку вони втрачають всякий сенс.

Близькість суспільних наук до політичних і державних запитів досить типова для Франції. Ще з часів Вольтера і Монтеск'є наука активно впливала на розвиток французької державності. Причому вироблення теоретичних концепцій не було і не є монополією вчених-політологів, соціологів чи юристів-істориків. Навпаки, у ролі теоретиків виступали і виступають суспільні та політичні діячі, публіцисти і літератори.

Однією з найважливіших проблем теорії адміністративно-державного управління у Франції є проблема пошуку оптимальної системи взаємозв'я-

зку між державним апаратом і громадянами. У своїй книзі «Уряд Франції» відомий політолог і публіцист П. Авріль зауважує, що потрібно, щоб якась державна організація забезпечувала на національному рівні зв'язок між владою і громадянами. Подібна заява найкраще характеризує атмосферу пошуку виходів із кризової ситуації.

Пошуком шляхів подолання кризи державної влади відзначені праці багатьох французьких політологів. Ф. Гогель та А. Гросс'є у своїй книзі «Політика у Франції» [27] відзначають антидержавність французів, глибоку недовіру до держави, мимовільне прагнення її послабити. Однак обидва автори переконані, що французи готові віддати Батьківщині те, у чому вони традиційно відмовляють державі. Щодо цього, стверджують французи, у Франції багато спільного з Росією, на відміну від Англії та Німеччини.

Ф. Гогель і А. Гросс'є переконані, що саме чинники суб'єктивного порядку особливо дестабілізують державні інститути Франції. Автори попереджають про можливе повернення до часів Третьої республіки, коли завданням глав урядів було не управління справами країни, а прагнення утриматися при владі. «Немає нічого дивного в тому, що все більшу роль у справі управління суспільними справами починає відігравати адміністрація, у той час як міністри замість того, щоб задавати основні напрями діяльності підлеглих їм служб, виступають як посередники чи послы бюрократії перед парламентом і суспільною думкою» [27].

Кількість досліджень, присвячених феномену державної влади і її носіям – президенту, уряду, бюрократії, помітно збільшилося в 70-ті роки після висновку спільної урядової програми лівих партій, коли питання про владу набуло першорядного значення. Одним із французьких варіантів реформістської теорії «участі» була концепція нового суспільного договору, висулена впливовим політичним діячем, головою Національних зборів Е. Формом. Він оживив ідею «суспільного договору» Ж.-Ж. Руссо, пропонуючи всім соціальним і політичним силам Франції об'єднатися для стабілізації державної влади і процвітання економіки.

Концепція Е. Фора досить радикальна. Сам автор ставив її в один ряд із соціалістичними вченнями, тобто йшлося про соціалізм через участь. Е. Фор пропонував значно розширити повноваження місцевих органів влади, особливо на рівні муніципалітетів і комун, ширше залучати трудящих для управління державними справами. У 1970 р. був створений Дослідний комітет нового суспільного договору, що проводив пропаганду соціалізму через участь. Однак широкої підтримки ця концепція не одержала і незабаром її забули.

Ще одну радикальну теорію адміністративно-державного управління нового типу розробив М. Понятовський. У своїй книзі «Вибір надії» він пише про те, що людство швидко вступить у нову епоху – епоху наукової цивілізації. Тому треба, щоб політичний апарат сучасних держав виробив

методи та інститути, які здатні вирішити проблему майбутнього, а не задовольнявся готовими рецептами, запозиченими з минулого.

У великому розділі «Природа влади» М. Понятовський намагається довести, що науково-технічна революція здатна вплинути на політику і державне управління: «Влада, що спочивала традиційно на праві спадкування чи виборності, пов'язана в науковому суспільстві зі знаннями, які потенційно є загальними й узагальненими» [27]. Звідси випливає постійне заперечення ієрархії, оскільки її влада ґрунтується на непостійних, неміцних і неодмінно оновлюваних знаннях.

Набагато реалістичніше виглядає концепція відомого французького філософа Алена. Він відзначає, що в сучасній державі справжньою владою користуються не політичні діячі, а високопоставлені чиновники з апарату управління. Начальники головних управлінь, Міністерства фінансів, члени Вищої ради оборони і послы – ось хто насправді має владу у Франції.

Ален високо оцінює компетентність французьких бюрократів. Але він, як і багато інших учених, критикує апарат за відсталість, неефективність і розбазарювання коштів. Він звинувачує начальників, які підписують документи не дивлячись, контролерів, які не здійснюють ніякого контролю. Усе це дорого обходиться платникам податків, інтереси яких Ален рідше захищає. З обуренням філософ пише про кругову поруку в державному апараті: бюрократи завжди захищають один одного від будь-яких санкцій за погано виконану роботу. Перевитрати асигнувань, недбало розроблені державні програми, недогляди, невиконання роботи в строк – це все ретельно приховується від сторонніх очей.

Особливу увагу Ален звертає на перевищення влади верхівкою бюрократичного апарату. Чиновники прагнуть розширити сферу своїх повноважень, використовують свою професійну компетентність для посилення впливу і захисту власних інтересів. Відповідальні посадові особи утворюють привілейовану еліту, абсолютна влада якої прирікає на бездієвість демократичні принципи.

Серед біхевіоральної концепції адміністративно-державного управління слід відзначити роботу Мішеля Кроз'є «Феномен бюрократії: дослідження бюрократичних тенденцій у сучасних системах організації і їх зв'язку із соціальною культурною системою у Франції». Він розглядає закономірності функціонування організації як проєкції психологічних закономірностей. Структуру організації він інтерпретує як мережу міжособистісних стосунків, а функціональні залежності між її членами – як щось похідне від системи їх взаємної психологічної налаштованості.

Прагнення службовців до забезпечення безпеки М. Кроз'є вважає настільки важливим, що він вбачає в ньому один з основних елементів бюрократичної системи. На його думку, люди взагалі тяжіють до бюрократичних організацій, оскільки саме тут вони знаходять дуже сприятливе поєднання незалежності і безпеки. Норми та правила забезпечують людям захист, і

бюрократичну систему в цілому можна розглядати як захисну структуру, що потрібна індивіду через його вразливість перед соціальними проблемами.

Крім прагнення до безпеки, М. Кроз'є називає ще ряд мотивів, що обумовлюють поведінку службовців у системі управління. На його думку, кожний чиновник прагне розширити коло своїх повноважень, не перевищуючи певний рівень інтенсивності праці. Емпіричні дослідження, проведені М. Кроз'є, показали, що на першому місці в державних службовців не збільшення окладів і премій, а прагнення зменшити навантаження за рахунок збільшення чисельності персоналу. Ще одним важливим мотивом для службовців виступає бажання працювати в хороших умовах (приміщення, устаткування) і потреба в сприятливому психологічному кліматі в колективі. М. Кроз'є вважає принципово важливим урахування всіх перерахованих вище мотивацій, оскільки саме вони спонукають службовців до дії, а відтак надають руху всій системі адміністративно-державного управління.

Жискар д'Естен в своїй книзі «Французька демократія» [27] пропонує власну концепцію «соціальної держави», наголошуючи на тому, що сучасне суспільство «повинно забезпечувати всім своїм членам конкретну можливість досягти мінімального статку, свого роду соціального статку». Роблячи ставку на індивідуалізм, особисту ініціативу, недоторканість приватної власності і плюралізм у політичному житті, Жискар д'Естен вважає їх основною запорукою успіху державного і суспільного розвитку. У книзі він викладає основні принципи державного управління: «Плюралізм влади в державі гарантує волю, воля не повинна бути анархією, так само як розосередження влади не повинно вести до безсилля влади. Прогрес демократії не повинен «вилитися» в безладдя, а навпаки, набувати вищої форми рівноваги: рівновага порядку в умовах волі і відповідальності» [27].

Пожвавлення політичного реформаторства правлячих кіл Франції в останні десятиліття відображають глибоке занепокоєння французького суспільства. Затяжна криза політичної і державної системи, що має довгострокові негативні наслідки для країни, політична нестабільність – це чинники, що пояснюють, чому політичні лідери шукають нові теоретичні концепції.

5.4 Теорія адміністративно-державного управління в Німеччині

Найбільш впливовою серед європейських шкіл адміністративно-державного управління є німецька. Особливістю теорії адміністративно-державного управління в Німеччині виступають фундаментальні теоретичні дослідження філософського характеру. Німецький класичний ідеалізм дав свою спекулятивну інтерпретацію державному та адміністративно-державному управлінню. Саме філософія створила інституціональні рамки, в яких почали свій розвиток теорія політики і теорія адміністративно-

державного управління в Німеччині. Відомий політолог К. Ленк зауважує, що внаслідок міцності державних традицій у Німеччині дотепер продовжує існувати концепція, відповідно до якої політична наука – це державознавство, доповнене аналізом динаміки державних інститутів. Він посилається на роботи В. Вебера та Е. Форстхоффа.

Із самого початку свого виникнення в німецькій школі державного адміністрування позначився дуалізм філософського осмислення проблем адміністративно-державного управління і соціології адміністративно-державної діяльності. Велика частина західногерманських політологів у дузі класичних традицій вбачають у державному адмініструванні втілення «трансцендентального розуму», «вічних» цінностей і сферу реалізації волі. Це в найбільш яскравій формі ілюструють концепції Х. Куна, Е. Форстхоффа, Е. Хиппеля.

На думку Х. Куна, основою, на якій має будуватися предмет теорії адміністративно-державного управління, і тим, з чого він бере свою екзистенцію (від лат. *existentia* - існування, різновид суб'єктивного ідеалізму), є людська природа, через що розгляд державного адміністрування повинен мати філософський характер: держава живе людиною: людина засновує, формує, управляє нею і одночасно живе в ній, досягаючи її як свою долю.

Філософсько-антропологічний підхід до державного адміністрування властивий також А. Гелену. На його думку, адміністративно-державне управління і право є «фундаментальними антропологічними інститутами». Прагнення до стабільності внутрішнього і зовнішнього світу, що пронизує, на думку Гелена, усе людське буття, стає основою адміністративно-державного управління. Адміністративні інститути склалися в процесі людського спільного життя шляхом стабілізації порядку і правил. Вони є не відображенням економічної та соціально-політичної структури суспільства, а деякою системою, що організовано закріплює історично сформовані відносини між людьми. У концепції А. Гелена сучасні структури адміністративно-державного управління з'являються як соціально індиферентні, як деякий «нейтральний» адміністративний апарат, використовуваний тими чи іншими політичними силами як «керівний штаб нової системи для примусу своїх супротивників». Аналогічну думку висловлює Ф. Іонас, зауважуючи, що адміністративні інститути як такі не становлять для когось особливих інтересів і не потребують для свого виправдання в якому-не-будь світогляді, а є принципом емансипації.

Елітарний характер адміністративно-державного управління в країнах Західної Європи В. Вебер вважає вираженням сутності сучасної масової демократії. На його думку, на тих, хто править, покладено завдання створення адміністративної еліти, яка має бути легітимізована народом, суспільною думкою. Однак саме в цьому і полягає основна складність: «демократичній легітимації» перешкоджає «антидемократична сутність бюрократії».

Людвіг Ерхард в своїх дослідженнях зробив акцент на упорядкуванні державного бюджету за допомогою систематичного скорочення витрат, пом'якшення податкового тиску, заборони набору нових службовців і підвищення окладів, зведення до мінімуму службових відряджень. Так виникла концепція сформованого суспільства, що проголошувала підпорядкування всіх груп населення загальному благу, посилення ролі уряду, примирення всіх класів з існуючим соціальним ладом, твердження «плюралістичного суспільства союзів», побудованого на добровільних спільних діях усіх соціальних груп суспільства. Нова концепція закріплювала визначальну роль адміністративно-державного управління в розвитку суспільства. Держава та її інститути проголошувалися вартовим загального блага. У такій державі всі посади на державній службі повинні займати фахівці зі спільних інтересів, які визначають політику країни. У цьому, за Л. Ерхардом, полягає сутність нової техніки державного управління.

Оцінюючи концепції Л. Ерхарда, професор К. І. Варламов справедливо відзначає, що соціально-інституціональний підхід до держави відкриває нові плідні можливості для розуміння змісту, функції і структури державної служби. З цим важко не погодитись. Державні чиновники повинні добре знати інтереси всіх соціальних груп. Сам принцип підбору на державну службу фахівців, професіоналів має насамперед ґрунтуватися на розумінні соціальних інтересів державними чиновниками. Власне в цьому і полягає суть підходу до держави як до соціального, а не правового інституту.

Моністичний (від. грец. *μονος* – один) підхід до адміністративно-державного управління пропонують прихильники структурно-функціонального підходу в Німеччині. Найбільш послідовно цей підхід знайшов своє вираження в працях Н. Лумана. Він критикує провідного «функціоналіста» Заходу Т. Парсонса за те, що в його системній теорії поняття структури підпорядковане поняттю функції. Іншими словами, будь-яка, нехай найбільш безглузда, структура державного адміністрування за суттю виконує в Парсонса свою функцію. На думку Лумана, позиція Парсонса, незважаючи на удавану раціональність, найвищою мірою спекулятивна. Усяку дію, за Парсонсом, слід розглядати як виконання якої-небудь гіпотетичної, непізнаної функції. Ця позиція фактично унеможливує будь-яке морально-політичне оцінювання структури адміністративно-державного управління. Перевагу своєї структурно-функціональної теорії Луман вбачає в тому, що він пропонує постійно досліджувати конкретні функції управлінських структур, а саму структуру адміністративно-державного управління при цьому не розглядає як щось всеосяжне та закінчене. Функцію державного адміністрування Луман пропонує аналізувати за допомогою специфічного спрощення реальності. На його думку, тільки на певному рівні абстракції стає можливим «функціонально» аналізувати і порівнювати всі управлінські структури та процеси.

Цікавий підхід до державного адміністрування в межах своєї теорії соціального розвитку пропонує провідний політолог Німеччини Р. Дарендорф. Аналізуючи соціальну дійсність у розвинених країнах Західної Європи, Дарендорф стверджує, що розподіл влади в сучасному суспільстві досить аморфний. Сьогодні рівновага конкуруючих груп інтересів замінила політичне насильство, яке здійснювалося в недалекому минулому панівним класом. Бюрократія, на думку Дарендорфа, є однією з найвпливовіших груп інтересів. Будучи «останнім» і дійсним носієм влади у всіх організаціях суспільства, включаючи державу, бюрократія не має будь-якої соціальної програми. Цілі, в ім'я яких бюрократія відправляє свою владу, не є її цілями і не народжуються в надрах її ієрархії. Бюрократія не може впливати на прийняття і реалізацію політичних рішень, вона може опиратися їм, але не може приймати їх самостійно. Однак у сучасній державі ніхто не в змозі правити, оминаючи бюрократію, і тим більше, проти її волі. Одночасно з цим бюрократія не може правити, не маючи «мозкового тресту». Як пануючий клас вона є «резервною армією влади» чи «армією без командуючого». На думку Дарендорфа, коли немає груп, які здатні здійснювати політичне панування, а замість них домінує бюрократія без обличчя, для існуючої політичної системи виникає надзвичайно велика небезпека втрати легітимності, з'являється реальна можливість для груп радикальних реформаторів захопити політичну владу. Нерідко така група і в теорії, і на практиці тоталітарна.

У теорії адміністративно-державного управління широко використовують теорію соціального конфлікту, яку розробив Р. Дарендорф. Він запропонував способи регулювання і «каналізування» конфліктів на різних рівнях адміністративно-державного управління, розробивши програму ліберального високомобільного суспільства, що визнає конфлікти і формалізує їх протікання. Дарендорф вважає, що сучасний соціальний конфлікт втратив «абсолютний» характер, став більш рухливим і «м'яким», перетворився в «приручену» рушійну силу змін. Суть соціального конфлікту полягає в тому, що він може активізувати одночасно процеси розширення і забезпечення прав людей, у такий спосіб збільшуючи їх життєві шанси. У системі адміністративно-державного управління використовують методи і методики профілактики конфліктних ситуацій, «формалізації» етапів протікання конфлікту, «керування» конфліктними процесами. Такі, в основному, основні досягнення німецької школи державного адміністрування.

5.5 Система державної служби в країнах з федеральним типом адміністративно-державного управління (Німеччина, США)

Німеччина. Серед європейських країн з федеральним типом адміністративно-державного управління найбільш впливовою є Німеччина. Згадаємо спочатку історію німецької бюрократії.

Пруссія та її правлячий клас – юнкери – наклали свій відбиток на німецьку адміністрацію. В XVIII ст. пруський король Фрідріх Великий, що мав пристрасть до ефективної адміністрації, організував університети для підготовки бюрократів. Після об'єднання Німеччини під пруським пануванням пруський адміністративний стиль поширився на нову націю. Демократичні принципи управління не цінувалися серед німецьких адміністраторів – відданість імператору вважалась найважливішою. Однією з причин, яка призвела до краху Веймарської республіки (1919 – 1933 рр.), було те, що клас державних службовців не відчував нічого, крім презирства до демократії. З появою Третього Рейха бюрократи охоче підтримали Гітлера.

Крах гітлерівської Німеччини значно змінив дух і структуру боннської бюрократії. Сучасні цивільні службовці в цій країні є прихильниками демократії. Вони одержують професійну підготовку на останніх курсах у різних університетах країни. Боннські бюрократи мають тенденцію педантично наслідувати дух римського права, мистецьки зведеного в незмінний кодекс, що додає цивільним службовцям почасти догматичний, книжковий спосіб мислення.

Провідна партія у політичному процесі Німеччини впливала і продовжує впливати на розвиток системи державного управління. Варто виділити ряд чинників, що сприяли активній ролі політичних партій у становленні та еволюції системи державної адміністрації в Німеччині:

- концепція надпартійності і політичної нейтральності бюрократії була скомпрометована в період нацизму;
- процес денацифікації системи державної служби не дав бажаних результатів, що привело до виникнення феномена партійного «патронажу» – заступництва стосовно державної адміністрації;
- саме партії як найбільш «надійні» інститути користувалися повною підтримкою західних союзників;
- наявність членів партії на державній службі розглядалася як гарантія лояльності бюрократії до політичного режиму.

У результаті боротьби політичних партій за вплив на органи державної адміністрації виникли і затвердилися певні принципи партійного «патронажу». Найважливішим серед них є принцип пропорційного представництва партій в органах державного управління. Разом з тим партії прагнуть розширювати свій вплив у системі державної адміністрації, призначаючи своїх членів на ключові посади у вищих ланках міністерської бюрократії.

Для сучасної Німеччини характерне тісне взаємопроникнення і переплетення політичної та адміністративної сфер. Це знайшло своє відображення й у законі про державну службу, відповідно до якого чиновники мають право брати участь у діяльності політичних партій і домагатися парламентської кар'єри.

Сучасний уряд Німеччини має досить сильну федеральну адміністрацію. Теоретично вона відповідає за контроль іноземних справ, збір податків, оборону, транспорт, поштову службу, програми соціального забезпечення і розвідувальну діяльність. Але на практиці федеральний уряд контролює тільки найбільш загальні внутрішні програми. Навіть податки центральна адміністрація збирає разом з урядами земель. Більшість же внутрішніх програм виконує адміністрація земель при загальному федеральному керівництві.

Сьогодні в Німеччині кожна з 16 земель має власну конституцію і свою організацію управління. Адміністративні установи земель складають єдину систему з відповідними федеральними адміністративними установами. Сфера їх компетенції поширюється на освіту, місцеве господарство, діяльність поліції, охорону здоров'я, соціальне забезпечення. Землі в адміністративному порядку поділяються на округи, округи – на повіти, повіти складаються з громад. Уся повнота адміністративної влади в окрузі зосереджена в руках регирунгс-президента, якого призначає уряд землі. При ньому діє регирунгс-президіум, членів якого теж призначають зверху. У повітах органом виконавчої влади є ландрат. До компетенції адміністрації ландрата входить місцевий бюджет, податки і все комунальне господарство.

У міських громадах функції виконавчого органу виконує бургомістр – професійний чиновник, призначуваний міською радою на 8-12 років. У деяких містах існує колегіальний виконавчий орган - магістрат, до складу якого входять професійні чиновники, призначувані також на 8-12 років.

Цікаво, що в Німеччині сьогодні немає поняття «державна служба». Після першої світової війни з'явився термін «публічна служба». У функціональному плані «публічну службу» розуміють як діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління. В інституціональному плані – це певне коло осіб, для яких виконання публічних справ становить професійну діяльність. Поняття «публічна служба» охоплює три категорії осіб: чиновників, службовців і робітників. Критерієм відмінності виступає правова форма призначення, для чиновника – виданий в особливому порядку компетентною владою акт призначення, для службовця і робітника – договір, що укладається сторонами, про прийняття на службу. Чиновники виділені в групу особливо довірених осіб, спеціально наділених функцією управління і наділених у зв'язку з цим особливим правовим і політичним статусом.

Основним нормативним актом, що регулює діяльність чиновників, є Федеральний закон про чиновника. За цим законом чиновниками вважаються такі особи: чиновники державного апарату, судді, викладачі шкіл і вищих навчальних закладів, військовослужбовці, працівники пошти, залізничної служби, державних банків. Табель про ранги передбачає 16 груп чиновників: А1 — А5 — нижні чини (допоміжні-технічні); А6 - А9 - середні чини (урядові секретарі, обер-секретарі, гаупт-секретарі); А10 - А13 - вищі чини I ступеня (урядові інспектори, реґирунгс-отамани); А14 - А16 - вищі чини II ступеня (вищі урядові радники). Матеріальне забезпечення чиновників складається з основного окладу, територіальної надбавки, надбавок на дітей, за вислугу років, за звання. Розміри, структура та динаміка виплат визначаються спеціальним законом про оплату.

Система просування по службі строго регламентується законом. Вона заснована на двох принципах: підвищенні кваліфікації (що підтверджується або спеціальною перевіркою і відповідною оцінкою, або складанням спеціального іспиту) і принципі поступового просування (не можна «перескакувати» через черговий ступінь). Виключення з цих правил допускається лише за спеціальним дозволом Федеральної комісії з кадрів.

У нижніх посадових групах у разі оцінки роботи «добре» підвищення відбувається через 6 років, «цілком задовільно» – через 8 років. Призначення на вищу посаду в цій групі, якщо претенденту немає 40 років, можливе за спеціальним дозволом міністра. У середніх і вищих групах просування регламентується для кожної посади окремо.

Основною формою контролю за діяльністю чиновників є адміністративна юстиція. Вона діє як система спеціальних адміністративних судів. Адміністративні суди мають компетенцію з усіх питань щодо статусу чиновника, його призначення, прав, обов'язків, оплати, соціального забезпечення, звільнення та пенсії. Своєрідною особливістю є процедура, що дозволяє чиновнику почати процес проти самого себе. Бажаючи зняти із себе підозри в здійсненні службових провин, чиновник може зажадати, щоб дисциплінарний суд виніс рішення щодо його справи. Більшість західнонімецьких юристів високо оцінюють роль адміністративних судів. М. Ройс вважає, що в результаті діяльності адміністративних судів управління справами стає ліберальніше, а держава демократичніше.

Сполучені Штати Америки. У ретроспективі процес централізації адміністративно-державного управління в США проходив досить нерівномірно. Американська федеративна система припускає певну економічну автономію і досить широкі політичні повноваження штатів, а якоюсь мірою і місцевих органів влади, які історично передували федеральному уряду.

У XIX ст. апарат адміністративно-державного управління відобразив специфіку еволюції американського капіталізму – децентралізацію механізму державного господарювання. Основна маса фінансових засобів, що

надходили в дохід держави, акумулювалася і розподілялася через бюджети штатів і місцевої влади.

Ідея політичної системи, що поєднує конституційно відокремлені уряди, одержала широку підтримку в Америці наприкінці колоніальної епохи і послужила основною базою для розвитку федералізму в країні. Американські політологи У. Беннет і К. Превіт вважають, що федеральний уряд у США є не засновником, а продуктом штатів, що виступають у єдиному союзі: основою федералізму є той факт, що штати передували утворенню союзу.

Тривалий час після утворення федерації штат розглядали як державну одиницю. За штатами зберігалися права емісії грошових знаків, оподаткування, формування військових об'єднань, контроль за зовнішньою торгівлею, тобто комплекс функцій, властивий незалежній державі.

Статті Конфедерації ратифікували у 1781 р. всі штати, а найважливіші функції держави передали конгресу. Однак за штатами і після цього залишилися такі прерогативи, як регулювання торгівлі, оподаткування, конституційне та адміністративне право. Більш того, тривалий час резолюції конгресу мали для штатів, як правило, силу рекомендацій. Історичні корені американського регіоналізму дуже сильні і донині не тільки визначають сучасну роль штатів і місцевих органів влади в системі адміністративно-державного управління, але і впливають на вироблення державної політики. Безсумнівно і те, що в основі процесу формування сильної децентралізованої держави лежав і ряд економіко-географічних чинників, пов'язаних з урахуванням великих розмірів території країни.

Однак розвиток продуктивних сил наприкінці XIX – початку XX ст. не міг не впливати на еволюцію сильного децентралізованого державного апарату. Тому Ф. Рузвельт орієнтувався на розширення масштабів державного втручання в економіку і концентрацію в рамках федерального уряду найважливіших бюджетних, адміністративних і управлінських важелів і ресурсів. Почала вводитись централізація влади. Вашингтон одержав значно більші повноваження в сфері оподаткування, ніж ті, що були в розпорядженні штатів і місцевої влади, федеральна адміністрація поширила свою діяльність на соціальні програми, економічне регулювання, цивільне законодавство, поступово збільшувалися федеральні дотації.

Останніми роками адміністрація штатів і місцеві влади стали все частіше скаржитися на те, що вони виявилися «затиснутими» у лещатах федеральних програм, які не враховують дійсних місцевих потреб. Р. Ніксон і Р. Рейган вводили програми, які називались «новим федералізмом», маючи на увазі повернення частини адміністративної влади і контролю штатам. Але ці ідеї не принесли бажаних результатів. Р. Ніксон і Р. Рейган виділяли щорічно значні суми з федеральної казни безпосередньо адміністрації штатів як форму їх участі у федеральних прибутках. Ці гроші адміністрація штатів могла витратити на власний розсуд без контролю з боку федераль-

ної влади. Однак це зробило її та місцеві влади ще більш залежними від казни Вашингтона.

Проблема пошуку правильного балансу влади між центральною державною адміністрацією і владою штатів дотепер залишається відкритою. Розглянемо докладніше сучасну організацію адміністративно-державного управління в Сполучених Штатах. У країні 14 урядових департаментів, у яких зайнято від 85 до 90 % усіх федеральних державних службовців. Вони мають загальну структуру, хоча можуть відрізнятися розмірами та своїми функціями. Кожний департамент має секретаря, якого призначає президент за схваленням сенату. Основною функцією урядових департаментів є проведення законодавчої та виконавчої політики. Урядові департаменти поділяються на бюро, які найчастіше очолюють професійні чиновники, а не призначені особи. Федеральні агентства виконують частіше одну, але дуже складну функцію, яка іноді може бути більше політичною, ніж адміністративною. Федеральні корпорації, що належать уряду, є об'єднанням урядових агентств і підприємств приватного бізнесу. Хоча голів корпорацій призначає президент (за згодою сенату), вони володіють значною автономною владою. Незалежні постійні агентства створено для економічної регуляції приватного бізнесу, який безпосередньо впливає на суспільний добробут. Вони мають впливову владу, отриману від конгресу.

Діяльність американських чиновників регулює Закон про цивільну службу. Професійні цивільні службовці займають посади, розподілені в ієрархічному порядку за 18 категоріями Генеральної схеми посад відповідно до складності і відповідальності роботи і ступеня участі кожної категорії в процесі прийняття рішень і управління. Характеристика та опис кожної з 18 посадових категорій затверджено в законодавчому порядку.

Категорії 1-4 віднесені до нижнього персоналу адміністративних установ, безпосередніх виконавців. До категорій 5-8 віднесені службовці, що виконують роботу, яка потребує спеціальних знань і підготовки, здібностей до індивідуальної роботи. Службовці категорій 9-14 належать до середнього керівного персоналу, хоча їх діяльність проходить під загальним адміністративним наглядом і керівництвом. Службовці категорій 15-18 є вищим керівним складом державних установ.

Цивільну службу в США поділяють на конкурсну та виключну. Назва «конкурсна» означає те, що всі призначення на цю службу здійснюються в результаті добору на конкурсних засадах. Понад 90 % усіх державних службовців проходять через конкурсну систему. Назва «виключна» відображає положення, згідно з яким посади цієї служби вилучені з-під впливу Закону про цивільну службу. «Виключними» є Агентство з національної безпеки, ЦРУ, ФБР, Держдепартамент, представництва США в міжнародних організаціях.

У США існує також патронажна система, чи система добування, тобто призначення на вищі адміністративні посади за політичні заслуги і періо-

дична змінюваність вищих чиновників залежно від часу перебування в Білому домі представника партії, прихильниками якої вони є. Для більшості чиновників просування по службі відбувається відповідно до принципів системи заслуг – добору найкращих кандидатів на підвищення в посаді на конкурсних засадах, а також на основі щорічної оцінки їх службової діяльності. Однак конкурсні іспити застосовують лише для рядових посад, набагато важливішими є підсумки періодичного оцінювання службової діяльності.

Особлива увага приділяється характеристиці політичної діяльності державних службовців у США, якої повинен дотримуватись кожний чиновник. У разі невиконання закону службовець може бути відсторонений від роботи на 30 днів без оплати, а за активну політичну діяльність навіть звільнений з посади.

Таким чином, на відміну від Німеччини, у США політична активність більшості державних службовців дуже обмежена. Винятком є лише вищі посадові особи з найближчого оточення президента.

Цікаво, що в Сполучених Штатах немає системи адміністративних судів, як у Німеччині. Їх функцію виконує Рада із захисту системи заслуг. Головне завдання Ради – захист службовців від зловживань і невиправданих кадрових дій. Вона заслуховує і приймає рішення щодо скарг службовців і за потреби дає наказ про корегувальні і дисциплінарні дії щодо державного службовця чи установи.

Існує також Служба (бюро) спеціальної ради, яка у своїй діяльності тісно пов'язана з Радою із захисту системи заслуг. Кожний державний службовець захищений від покарання за «сигнал тривоги», за винятком розкриття інформації, визнаної секретною і забороненої до розголошення законом, однак і така інформація може бути розкрита Головному інспектору. Письмовий звіт про результати розслідування Спеціальна рада подає конгресу і президенту, а копію звіту – службовцю, що подав «сигнал тривоги».

Закон про реформу цивільної служби 1978 р. включає етичний кодекс державної служби. Відповідно до цього кодексу кожний державний службовець США повинен:

- ставити відданість вищим моральним принципам і своїй країні вище лояльності до окремої людини, партії чи державного департаменту;
- захищати Конституцію, закони і постанови США і всіх урядових органів країни і ніколи не порушувати їх чи ухилятися від їх виконання;
- виконувати повноцінну денну роботу за повноцінну денну оплату, до максимальних фізичних та розумових зусиль для виконання своїх обов'язків;
- знаходити і використовувати найефективніші та економні способи виконання завдань;
- ніколи не дискримінувати несправедливо одних, надаючи іншим особливі блага та привілеї за винагороду чи без неї; ніколи не надавати собі і

членам своєї родини ніяких благ чи переваг за обставин, що можуть бути створені певними людьми для впливу на виконання державних обов'язків;

- не давати особистих обіцянок, пов'язаних з обов'язками служби, оскільки державний службовець не має свого особистого слова, що могло б бути пов'язане з громадським обов'язком;

- не використовувати ніяку інформацію, отриману конфіденційно під час виконання службових обов'язків, як засіб домагання особистої вигоди;

- не бути залученим ні в який бізнес з урядом, ні прямо, ні опосередковано, оскільки це несумісно зі свідомим виконанням службових обов'язків;

- викривати корупцію скрізь, де вона виявляється;

- дотримуватись цих принципів, усвідомлюючи, що державна служба – це довіра.

Оцінюючи цей «кодекс етики» чиновників, не можна не відзначити високі моральні принципи, що відповідають загальнолюдським гуманістичним ідеалам, визнаним в усьому світі. Однак на практиці ці високі принципи часто ігноруються. Такі явища, як корупція і протекціонізм продовжують процвітати в адміністративно-державному апараті управління США, про що свідчать скандальні історії, які періодично з'являються у засобах масової інформації.

5.6 Державна служба в країнах з унітарним типом адміністративно-державного управління (Франція, Великобританія)

Унітарні уряди та їх центральна адміністрація значно більше впливають на повсякденне життя громадян, ніж федеративні. Багато унітарних держав мають національні поліцейські сили і суворий контроль над місцевою поліцією. Звичайно в цих країнах існує єдина судова система, працівників якої призначає центральна адміністрація. Більшість унітарних європейських держав тепер бюрократизовані за французьким зразком.

Франція. У Франції раніше, ніж в інших західноєвропейських країнах, завершився процес централізації, відбулося відокремлення державного апарату від цивільного суспільства, виникла професійна бюрократія, основана на специфікації функцій, поділі праці та диференціації ролей. У середині XVIII ст., із закінченням об'єднання країни і консолідацією абсолютизму, відбувається поступова централізація адміністративно-державного управління. За допомогою професійної бюрократії королівська влада дедалі більше відокремлюється від суспільства.

Муниципальні вільності знищуються, стару адміністрацію змінюють нові установи, які виконують накази, що надходять із центру.

У період Великої французької революції продовжувалася «розбудова» державного апарату: 1789 р. – ліквідовано всі феодальні привілеї на державній службі, 1790 р. – провінції замінено департаментами, 1791 р. – за-

борона створення будь-яких добровільних об'єднань, «проміжних асоціацій» між державою та громадянами.

Під час правління Наполеона централізація державного апарату та його інституціоналізація підсилювалися. Він підписав конкордат з Ватиканом, що дав державі ефективний контроль над церквою, виробив цивільний кодекс, створив інститут префектів і супрефектів, призначив комісарів поліції в усі міста, організував жандармерію. Наполеон запозичав основні елементи французької бюрократичної системи з двох інститутів французького суспільства – армії та церкви.

На початку XIX ст. на державній службі було впроваджено конкурсну систему найму чиновників. У «великих школах» (Політехнічній, Гірській, Школі доріг і мостів), що були в той час «розплідником» адміністративної еліти, сповідалися ідеї служіння загальному благу і державним інтересам. Конкурсна система добору сприяла зростанню професіоналізму французької бюрократії, впровадженню в її середовище нових норм, цінностей і уявлень.

Вищі чиновники були вірними служителями держави, і режим поповнював політичний персонал з державного апарату, відбираючи з них депутатів і міністрів. Політична лояльність вищої бюрократії була надзвичайно високою.

За допомогою цілеспрямованої соціальної селекції і політичного контролю правлячий клас Франції не допускав у бюрократичну еліту вихідців з народу. У XIX ст. на вступному конкурсному іспиті приймальна комісія звертала особливу увагу на загальну культуру кандидата, його знання класичних предметів (і в першу чергу, латини). Професія чиновників стала спадкоємною: сини приходили на зміну батькам.

У другій половині XIX ст. заняття посади в державному апараті стало могутнім чинником соціального просування. Державна служба припускала мінімальний рівень освіти, чиновники повинні були носити мундир чи пристойний костюм, вони не займалися брудною роботою. Крім цього, державна служба давала досить великі гарантії зайнятості.

Розглянемо організацію основних рівнів адміністративно-державного управління у Франції.

До 1981 р. у країні існувала сильна влада центральної адміністрації. Будь-який рух починався безпосередньо в Парижі. Третя республіка (1871-1940 рр.), четверта (1947-1958 рр.) і п'ята з незмінною рішучістю проводили політику централізації країни. Французький уряд і його адміністрація жорстко контролювали всю бюрократичну мережу країни. Іноді ця централізація часто доходила до крайнощів.

Фахівці, що прийшли до влади у 1981 р., провели справжню децентралізацію у Франції. Частина повноважень економічного і соціального планування була передана від центральної адміністрації регіонам. Оподаткування, освіта, охорона здоров'я та економічний розвиток стали сферою повно-

важень адміністрації в 22 регіонах і 96 департаментах. Закон 1982 р. перейменував призначуваних Парижем префектів у спеціальних уповноважених республіки, їх влада стала набагато сильнішою, ніж влада поліції чи пожежної охорони. Тим самим Франція після п'яти століть неухильної централізації повернулася до попередньої форми правління.

Чинне тепер у Франції законодавство про цивільну службу є підсумком реформ, що почалися відразу ж після звільнення країни у Другій світовій війні. Хоча поняття «чиновник» вживають на сьогодні для всіх осіб, які знаходяться на службі в органах державного управління, але в строго юридичному сенсі воно значно вужче.

Крім цього, існує також поняття «клас чиновників». Усього - чотири класи (у спадному ієрархічному порядку), позначені буквами А, В, С і D. Класу А доручають функції вироблення управлінських рішень і вказівок. Він становить 20 % від загальної кількості чиновників адміністративно-державного управління. Клас В виконує завдання реалізації цих установок. До нього входять близько 40 % чиновників. Клас С зайнятий спеціалізованим виконанням і охоплює 32 % чиновників. Клас D - 8 % - технічні працівники - прості виконавці. Французькі адміністратори відзначають, що між двома останніми класами важко провести будь-яке істотне розмежування.

Ні закон 1946 р., ні поправки 1959 р. не охоплюють усю цивільну службу Франції. Установлений ними статус чиновника не застосовують до декількох категорій державних службовців: суддів, військових, співробітників державних служб промислового і торгового характеру, поліції. Таким чином, поряд з основним статусом чиновника у Франції існують ще приватні статуси чиновників наведених вище категорій.

Відповідно до законодавства, особа не може бути призначена на цивільну посаду, якщо: 1) не має французького громадянства; 2) не має цивільних прав і не задовольняє вимоги моральної поведінки; 3) порушує законодавство про військову службу. Остання вимога на практиці зводиться до такого: кандидат повинен або завершити свою військову службу, або бути звільнений від неї.

У Франції існують два типи конкурсів на посаду держслужбовця: зовнішній і внутрішній. На зовнішніх конкурсах набирають нових чиновників, внутрішні конкурси проводять для просування частини чиновників по службі. Головним принципом добору на конкурсі є не професійні якості претендентів, а загальна ерудиція та елегантність стилю викладення, в основі яких має бути класична гуманітарна освіта. Варто зауважити, що на відміну від США і Німеччини, де панує концепція спеціалізації службовця в державному апараті, у Франції (і Великобританії) превалюють положення про потребу в підготовці для виконання як адміністративних, так і технічних функцій. Французька державна служба прагне підбирати чиновни-

ків з досить високим рівнем загальної культури, здатних виконувати різні завдання.

Внутрішній конкурс є лише одним із засобів просування. Відповідно до загального статусу просування чиновника у Франції включає просування по «сходинках» і підвищення в чині. Це виражається в збільшенні заробітної плати залежно від стажу роботи чиновника та отриманих ним оцінок. Підвищення в чині може відбуватися двома шляхами: 1) поповнення щорічного списку підвищення чиновників з урахуванням думки адміністративної паритетної комісії на підставі отриманих чиновником щорічних оцінок і вислуги років; 2) професійне добирання за допомогою спеціального іспиту.

Таким чином, основним елементом бюрократичної кар'єри у Франції (як і в Німеччині) є гарантія повільного, але впевненого просування по службі за вислугу років чи за старшинством перебування в установі. Цей принцип майже цілком виключений у США, де немає автоматичного просування по службі. Поряд зі звичайним порядком просування по службі у Франції існує і винятковий порядок, мета якого – прискорене підвищення в класі чи в ранзі серед особливо видатних чиновників.

Як і в інших розвинених країнах, у Франції існує інститут «політичних» чиновників. Вони користуються всіма привілеями чиновників, але не пов'язані з ієрархічною системою адміністративно-державного управління, оскільки із самого початку поставлені над нею; це ніби політична надбудова над формально нейтральним чиновництвом. У дійсності політичні чиновники відіграють роль камертонів, з якими звіряють свою діяльність усі чиновники. Особливе місце у створенні вищих кадрів державного апарату займає Національна школа адміністрації (Еколь Насьональ д'Адміністрасьон - ЕНА). Певний інтерес викликає французька правова доктрина політичної діяльності державних службовців. Завдяки Загальному статусу французькі чиновники користуються більшими політичними правами і свободою, ніж державні службовці інших західноєвропейських країн і США.

Варто особливо наголосити, що Франція є першою країною, яка затвердила систему адміністративної юстиції. Така система склалася тут на основі реформ 1953-1963 рр. Основною ланкою французької адміністративної юстиції є Державна рада, головою якої є прем'єр-міністр, а заступником – міністр юстиції. Дійсне головування в Державній раді здійснює його віцепредседатель. Державна рада – орган, повноваження якого мають як адміністративний, так і судовий характер.

У Франції існує також інститут посередника, який ніби доповнює систему контролю за адміністративно-державним управлінням. Посередник зобов'язаний вивчати передані йому з парламенту скарги, що виникають у зв'язку з діяльністю адміністрації. Іншими словами, посередник являє со-

бою орган розслідувань. Якщо в результаті розслідування встановлюються упущення в діяльності адміністрації, то посередник інформує про це уряд.

Великобританія. У Великобританії (як і в США) до другої половини XIX ст. не існувало інституту постійної професійної цивільної служби в сучасному значенні. Міністерства, штат яких складали клерки, з'явилися в цій країні досить рано, ще в другій половині XVIII ст. Однак посади в них купували і продавали власники королівських патентів так, немов вони були приватною власністю. Деякі функції виконували особи, для яких служба не була основним заняттям, і вони суміщали їх з іншими обов'язками. Чиновників сприймали як особистих помічників посадовців, наближених до представників корони, що одержували частину доходу від патенту. Державні посади надавалися в порядку патронажу, системи іспитів чи конкурсів не було, процвітав непомізм.

Тільки в 1850-1870 рр. в Англії було проведено реформу, яка привела до утворення постійної професійної служби. Суть реформи полягала в ліквідації системи патронажу і введенні системи відкритих конкурсних іспитів. Крім цього, персонал усіх міністерств був об'єднаний у єдину цивільну службу, установлювалися нові правила просування по службі, оплати і призначення пенсій.

Англійські політологи і юристи розглядають реформу Норткота - Тревел'яна як важливий внесок у розвиток адміністративно-державного управління, за допомогою якого англійському правлячому класу вдалося створити бюрократію як надійний інструмент контролю над державним апаратом. Саме ця реформа заклала основи сучасної цивільної служби у Великобританії, що аж до 70-х років XX ст. не зазнавала ніяких конструктивних змін.

Відмінною ознакою англійської адміністративної системи, що склалася до початку XX ст., був поділ політичної та адміністративної сфер. Усі справи міністерств, навіть незначні, розглядали самі міністерства, а чиновників сприймали лише як клерків. Цивільна служба існувала окремо від політичної (чи парламентської) служби Корони.

Основною причиною, через яку у Великобританії затвердилася «система добування» і розвинувся інститут неполітичної цивільної служби, було історично сформоване ставлення чиновників до посади як до приватної власності. Іншою важливою причиною англійські політологи вважають прагнення англійської буржуазії обмежити вплив короля в парламенті. Акт про спадщину престолу 1701 р. установив несумісність членства в парламенті з перебуванням на оплачуваній посаді в Короні.

Незважаючи на ці особливості в розвитку інституту англійської цивільної служби, у політичному житті країни відбувалися такі ж процеси, що і в інших європейських країнах та США. Уже наприкінці XIX ст. в англійському державному апараті вищі чиновники починають вносити пропозиції щодо політичних питань. У 1940 р. визнано, що до обов'язків вищих чиновників міністерств входить давати міністру політичні поради.

Розглянемо основні рівні адміністративно-державного управління у Великобританії. На відміну від Франції Великобританія має сильні традиції самоврядування в межах унітарної системи адміністративно-державного управління. Протягом усього XIX ст. зміцнення британського уряду на місцевому рівні також сприяло деякій децентралізації адміністративної влади в країні.

Усі графства і міста Великобританії обирають свої ради, що формують постійні адміністративні комітети, відповідальні кожний за свою конкретну сферу управління. Ці ради управляють поліцією, освітою, охороною здоров'я і соціальними питаннями. Центральна адміністрація має право в будь-який момент втручатися в місцеві справи і виправляти рішення місцевої влади на свій розсуд. Але на практиці таке відбувається лише в надзвичайних випадках, оскільки британці високо цінують місцеву автономію.

Центральну адміністрацію британського уряду очолює тепер постійний секретар (професійний адміністратор). Йому допомагають численні помічники, заступники і службовці на нижніх рівнях адміністративного управління. Лондонські бюрократи знають, що лояльними вони повинні бути насамперед до свого міністра, і тому віддано проводять його політичну лінію, рідко виявляючи власну ініціативу. Інститут сучасної цивільної служби склався порівняно недавно - у 70-ті роки XX ст. У цей період у країні було проведено великі адміністративні реформи.

Першим етапом проведення реформ стало скасування системи класів і утворення трьох основних груп чиновників. До групи старших політичних і адміністративних керівників увійшли чиновники адміністративного класу в ранзі помічника заступника, заступника постійного секретаря, постійного секретаря, утворивши верхівку цивільної служби. Вони несуть особисту відповідальність безпосередньо перед міністром за управління у своїй сфері адміністративно-державного управління.

Друга група – адміністративна. Вона двосхідчата: учень адміністратора і старший виконавець. Адміністративна група вирішує велике коло питань – від координації діяльності державного апарату управління та керівництва роботою міністерств до виконання звичайних канцелярських обов'язків.

Третя група поєднує науково-професійних працівників і технічних фахівців. До неї входять архітектори, вчені, інженери, зайняті проблемами освіти і професійної підготовки чиновників. Створено також допоміжну групу технічних працівників. Це креслярі, діловоди, що виконують просту виконавську роботу.

Відповідно до рекомендацій комітету Фултона організаційну структуру міністерств перебудовано таким чином, щоб наблизити їх до вирішення політичних завдань. У міністерствах з'явилися відділи з планування політики, які зобов'язані стежити за тим, щоб повсякденні політичні рішення в міністерствах приймалися з урахуванням довгострокових політичних перспектив. З'явилася посада старшого радника міністра з питань політики.

Цього радника призначав міністр з осіб, які не належать до цивільних службовців, тобто з так званих аутсайдерів. Міністру надано право наймати тимчасово таку кількість експертів, яку він сам визнає за потрібну.

Основна вимога до цивільних службовців у Великобританії – це лояльність. Набір на кадрову цивільну службу входить до компетенції Комісії зі справ цивільної служби (створеної в 1855 р.). Уведено письмовий іспит загального типу як головну умову вступу на цивільну службу.

Просування по службі здійснюється в трьох основних групах по-різному. Адміністративних і політичних керівників призначає міністерство у справах цивільної служби. При міністерстві існує спеціальний відбірковий комітет із призначення керівного складу цивільної служби. Комітет має конфіденційний список усього штату вищих адміністраторів, складений за допомогою ЕОМ, що містить дані про освіту, професію, стаж тощо. При цьому комітеті створено спеціальну групу, яка займається розглядом питання про просування по службі вищих адміністраторів.

Для інших чиновників існує практика щорічних звітів, які складаються на рівні окремих міністерств. Англійська система просування по службі відрізняється твердістю на всіх рівнях. Можливості переходу з одного міністерства в інше і з однієї групи в іншу дуже обмежені. Велике значення традиційно надається старшинству чиновників у міністерській ієрархії, а не їх професійним заслугам.

Усю систему найму, навчання і просування по службі у Великобританії організовано таким чином, щоб створити тип професійного керівника, адміністратора широкого профілю (аналогічна концепція домінує і у Франції).

Історично в Англії склалося чотири основні форми контролю над системою адміністративно-державного управління: парламентська, судова, система адміністративних трибуналів та інститут парламентського уповноваженого. Парламентський контроль ґрунтується на доктрині міністерської відповідальності. Зміст цієї доктрини в тому, що міністр, беручи на себе відповідальність за діяльність свого міністерства, повинен виходити у відставку у випадку виявлення недоглядів у роботі його міністерства. Підставою для виходу у відставку є винесення вотуму недовіри Палати громад. Однак в обстановці панування в парламенті двох партій, підлеглих партійній дисципліні, важко уявити ситуацію, за якої вотум недовіри виносять міністру, захищеному урядовою більшістю. Тому така форма контролю сьогодні неефективна.

На відміну від Франції, де існують спеціальні адміністративні суди, які розглядають спори між цивільними та державними організаціями, у Великобританії подібні справи підлягають юрисдикції звичайних судів. У Великобританії не існує власного адміністративного права як окремої системи норм і принципів. Судовий контроль над адміністративно-державним управлінням виводиться з доктрини загального права. Юрисдикція судів

основана на доктрині перевищення повноважень: дія, виконана в межах наданих парламентом повноважень, вважається дійсною, а з перевищенням повноважень – недійсною.

До компетенції парламентського уповноваженого входить розгляд адміністративних дій, здійснюваних від імені Корони. Під адміністративними діями розуміють дії міністрів і відомств під час виконання ними адміністративних функцій. Це значно обмежує сферу діяльності парламентського уповноваженого. Саме тому парламентського уповноваженого називають у Великобританії «тихим омбудсменом», маючи на увазі незначну практичну ефективність цього інституту.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. Охарактеризуйте Американську школу адміністративно-державного управління.
2. Наведіть основні принципи біхевіоральної методології, запропонованої Д. Уолдом, Д. Труменом.
3. Дайте характеристику теорії адміністративно-державного управління у Великобританії.
4. Наведіть основні досягнення Французької школи адміністративно-державного управління.
5. Як розвивалась теорія адміністративно-державного управління в Німеччині?
6. Охарактеризуйте систему державної служби в Німеччині.
7. Охарактеризуйте систему державної служби в США.
8. Порівняйте систему державної служби в країнах з федеральним типом адміністративно-державного управління.
9. Охарактеризуйте систему державної служби у Франції.
10. Охарактеризуйте систему державної служби у Великобританії.
11. Які характерні риси притаманні державній службі в країнах з унітарним типом адміністративно-державного управління?

ТЕСТИ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. На думку Л. Уайта державне адміністрування як універсальний процес складається з декількох взаємозалежних функцій:

1. Планування та організація;
2. Планування та контроль;
3. Організація та регулювання;
4. Мотивація та контроль.

II. Що на думку представників руху людських стосунків сприяє підвищенню продуктивності праці?

1. Розроблена адміністративна структура.
2. Висока заробітна плата.
3. Сприятливий психологічний мікроклімат в колективі.
4. Тісні міжособистісні стосунки.

III. На думку Ф. Герцберга праця, яка приносить службовцю задоволення сприяє:

1. Просуванню по службі;
2. Психічному здоров'ю;
3. Гарним взаємовідносинам в колективі;
4. Підвищенню продуктивності праці.

IV. На думку постбіхевіоралістів, основне завдання теорії адміністративно-державного управління полягає:

1. В описанні та аналізу управлінського процесу;
2. В інтерпретації управлінського процесу під кутом зору актуальних соціально-політичних цінностей;
3. В досконалому опануванні техніки досліджень методів адміністративного управління;
4. В описанні аналізів і фактів адміністративно-державного управління.

V. До якої функції входить завдання вироблення загальної програми роботи установи, підбору її робочого складу, координування зусиль, гармонізації дій?

1. Технічна.
2. Комерційна.
3. Фінансова.
4. Адміністративна.

VI. Інституціональний підхід до вивчення адміністративно-державного управління був характерний:

1. Французькій школі;
2. Американській школі;
3. Німецькій школі;
4. Англійській школі.

VII. Однією з найважливіших проблем теорії адміністративно-державного управління у Франції є проблема пошуку оптимальної системи взаємозв'язку між:

1. Державним апаратом і громадянами;
2. Інститутами і державою;
3. Політичними діячами і державою;
4. Громадянами і інститутами.

VIII. В якій країні суттєво позначився дуалізм філософського осмислення проблем адміністративно-державного управління і соціології адміністративно-державної діяльності на державному адмініструванні?

1. Франція;
2. Америка;
3. Німеччина;
4. Англія.

IX. У якій країні провідна партія у політичному процесі впливала і продовжує впливати на розвиток системи державного управління?

1. Франція;
2. Америка;
3. Німеччина;
4. Англія.

X. У Німеччині контроль за діяльністю чиновників здійснює:

1. Адміністративна юстиція;
2. Адміністративний суд;
3. Федеральна адміністрація;
4. Уряд земель.

XI. В Німеччині у міських громадах функції виконавчого органу виконує:

1. Бургомістр;
2. Магістрат;
3. Мер;
4. Губернатор.

XII. Незалежні постійні агентства в Америці створені для:

1. Економічної регуляції приватного бізнесу, який безпосередньо впливає на суспільний добробут;
2. Контролю діяльності урядових департаментів;
3. Проведення законодавчої та виконавчої політики;
4. Контролю діяльності федеральних корпорацій.

XIII. У Америці контроль за діяльністю чиновників здійснює:

1. Адміністративна юстиція;
2. Адміністративний суд;
3. Рада із захисту системи заслуг;
4. Служба (бюро) спеціальної ради.

XIV. До яких категорій державних службовців у Франції не встановлюється статус чиновника?

1. Судді.
2. Військові.
3. Співробітники державної служби промислового і торгового характеру
4. Усі вищеперераховані.

XV. Які форми контролю над системою адміністративно-державного управління використовуються в Англії?

1. Парламентська.
2. Судова.
3. Система адміністративних трибуналів.
4. Інститут парламентського уповноваженого.

СЛОВНИК

Адміністрація (Administration) – (від лат. administratio – управління) застосовується до державного управління – сукупність державних органів, які здійснюють функцію управління; застосовуються і до управління іншими організаціями – сукупність посадових осіб і органів, які очолюють організацію.

Адміністрування (Administration) (від лат. administro – управляю) застосовується до державного управління – як діяльність держави з управління; щодо управління іншими організаціями – використовується в управлінні бюрократичних, адміністративних форм і методів.

Адміністративно-державне управління – це здійснення державної політики через систему адміністративних установ, при цьому відповідальність за виконання державних рішень делегується зверху вниз.

Ефект (Effect) – це результат реалізації заходів, спрямованих на підвищення ефективності діяльності підприємства за рахунок економії всіх виробничих та трудових ресурсів .

Ефективність підприємства (Efficiency of enterprise) – комплексна оцінка кінцевих результатів використання основних та оборотних фондів, трудових та фінансових ресурсів та нематеріальних активів за певний період часу.

Організація (Organization) – це інституціоналізована група осіб (фізичних і юридичних), які взаємодіють за допомогою матеріальних, економічних, правових і інших умов для досягнення поставлених цілей.

Організаційна культура (Organizational culture) – це історично складені загальні традиції, цінності, переконання, формальних і неформальних правил поведінки адміністрації і персоналу, які витримали іспит часом.

Підприємство (Enterprise) – самостійний господарюючий статутний суб'єкт, який має права юридичної особи та здійснює виробничу, науково-дослідницьку і комерційну діяльність з метою одержання відповідного прибутку (доходу).

Політика (Policy) – це загальні орієнтири для дій та прийняття рішень.

Процедури (Procedures) пропонують дії, котрі повинні застосовуватись у конкретних випадках.

Приватне підприємство (Private enterprise) є власністю однієї особи або родини. Воно відповідає за свої зобов'язання усім своїм майном чи капіталом. Таке підприємство може бути зареєстрованим як самостійне або як філія іншого. Форму одноосібних мають здебільшого підприємства з невеликою кількістю працівників.

Середовище непрямої дії (Environment of not direct influence action) визначає загальні перспективи розвитку, сприятливі чи несприятливі тенденції розвитку кон'юнктури ринку на віддалену перспективу.

Середовище прямого впливу на організацію (*An environment of direct influence is on organization*) – це середовище, яке включає елементи (споживачі, конкуренти, постачальники, державні органи, фінансово-кредитні установи та інші), що безпосередньо впливають на операції організації.

Стратегічне управління (*Strategic management*) – це реалізація концепції, в якій поєднуються цільовий та інтегральний підхід до діяльності організації, що дає можливість встановлювати цілі розвитку, порівнювати їх з наявними можливостями (потенціалом) організації та приводити їх у відповідність шляхом розробки та реалізації системи стратегій («стратегічного набору»).

Стратегічно орієнтована організація (*Organization is strategically oriented*) – це така організація, в якій персонал має стратегічне мислення, застосовується система стратегічного планування, що дає змогу розробляти та використовувати інтегровану систему стратегічних планів, і поточна, повсякденна діяльність підпорядкована досягненню поставлених стратегічних цілей.

Структура організації (*Structure of organization*) – це сукупність елементів і взаємозв'язків між ними, що дає змогу найефективніше перетворювати вхідні ресурси в завершальний продукт і досягати поставлених цілей.

Тактика (*Tactic*) являє собою конкретні оперативні короткострокові дії, тобто це інструмент негайного сприяння впровадженню в життя перспективних намірів.

Технологія (*Technology*) – це спосіб перетворення вхідних елементів (матеріалів, сировини, інформації тощо) на вихідні (продукти, послуги).

Факторингові компанії (*Factoringovi companies*) – це організації, які купують дебіторську заборгованість клієнтів, пов'язану з постачанням товарів або наданням послуг.

Ціль (мета) (*Purpose*) – це конкретний кінцевий стан або очікуваний результат діяльності організації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Adizes I. Corporate Lifecycles: How and Why Corporations Grow and Die and What to Do about it. Englewood Cliffs., N.J.: Prentice Hall, 1989.
2. Вачугов Д. Апполон, казарма, клуб: види і функції організаційної культури / Д. Вачугов // Менеджер і менеджмент. – 2008. – № 2. – С. 24–30.
3. Вачугов Д. Д. Апполон, казарма, клуб: види і функції організаційної культури [Електронний ресурс] / Дмитрій Дмитрієвич Вачугов. – Режим доступу : http://www.elitarium.ru/2007/12/12/vidy_funkcii_organizacii_organizacii_kultury.html
4. Веснин В. Р. Менеджмент : учебник / Веснин В. Р. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 504 с.
5. Виноградський М. Д. Менеджмент в організації : навч. посіб. для студ. екон. спец. вузів / Виноградський М. Д., Виноградська А. М., Шканова О. М. – К. : «КОНДОР», 2002. – 654 с.
6. Виханський О. С. Менеджмент : учебник / О. С. Виханський, А. И. Наумов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Экономист, 2006. – 670 с.
7. Воронина Э. М. Менеджмент предприятия и организации / Московский международный институт эконометрии, информатики, финансов и права. – М., 2003. – 181 с.
8. Герасимчук В. Г. Стратегічне управління підприємством. Графічне моделювання : навч. посібник / Герасимчук В. Г. – К. : КНЕУ, 2000. – 360 с.
9. Гибсон Дж. Л. Организации: поведение, структуры, процессы / Гибсон Дж. Л., Иванцевич Д. М., Донелли Д. Х. : пер. с англ. – 8-е изд. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 662 с.
10. Городяненко В. Г. Соціологія : підручник / Городяненко В. Г. – К. : Видавничий центр «Академія», 2003
11. Господарський кодекс України : за станом 16 січня 2003 р., № 436-IV/ Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К., 2003. – 462 с. – (Бібліотека офіційних видань).
12. Громовик Б. П. SWOT-анализ деятельности оптовой фармацевтической фирмы / Б. П. Громовик, А. Д. Гасюк, Н. Б. Ярмо // Провизор. – 2000. – № 15. – С. 23–24.
13. Давиденко Н. М. Особливості формування корпоративної культури на підприємствах АПК України / Н. М. Давиденко // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону : наук. збірник. – Івано-Франківськ : Вид-во Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, 2011. – Вип. 7. – Т. 1. – С. 161–165.
14. Засоби діагностики якості вищої освіти. Система базових тестових завдань з нормативних дисциплін освітньо-професійної програми підгото-

вки фахівця. Рівня спеціаліст (магістр). Напряму підготовки 0502 – «Менеджмент». – К. : Галузевий стандарт вищої освіти, 2004. – 156 с.

15. Зуб А. Т. Стратегии роста: Quo Vadis [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.elitarium.ru/2008/06/17/strategii_rosta.html

16. Кіндрацька Г. І. Стратегічний менеджмент : навч. посіб. / Кіндрацька Г. І. – К. : Знання, 2006. – 366 с.

17. Козловський В. О. Підприємницька діяльність. Практикум. Частина 1. / В. О. Козловський– Вінниця : ВНТУ, 2006. – 175 с.

18. Козловський В. О. Інноваційний менеджмент : навчальний посібник / Козловський В. О. – Вінниця : ВНТУ, 2007. – 210 с.

19. Колот А. М. Мотивація персоналу : підручник. / Колот А. М. – К. : КНЕУ, 2002. – 337 с.

20. Крушельницька О. В. Управління персоналом : навчальний посібник / О. В. Крушельницька, Д. П. Мельничук. – К. : «Кондор», 2003. – 296 с.

21. Кузьмин О. Є. Теоретичні і практичні засади менеджменту : навчальний посібник / О. Є. Кузьмин, О. Г. Мельник. – 2-е вид. доп. і перероб. – Львів : Національний університет «Львівська політехніка» (Інформаційно-видавничий центр «ІНТЕЛЕКТ+» Інститут післядипломної освіти), «Інтелект-Захід», 2003. – 352 с.

22. Менеджмент організацій : підручник / За заг. ред. Л. І. Федулової. – К. : Либідь, 2003. – 448 с.

23. Менеджмент персоналу : навч. посіб. / Данюк В. М., Петюх В. М., Цимбалюк С. О. та ін. ; за заг. ред. В. М. Данюка, В. М. Петюха. – К. : КНЕУ, 2004. – 398 с.

24. Мескон М. Х. Основы менеджмента / Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. : пер. с англ. – М. : Дело, 1992. – 702 с.

25. Мильнер Б. З. Теория организаций. / Мильнер Б. З. – М. : ИНФРА-М, 1998. – 336 с.

26. Назарова Г. В. Корпоративне управління : навчальний посібник / Назарова Г. В. – Харків : Еспада, 2003. – 531 с.

27. Новіков Б. В. Основы административного менеджмента : навч. посіб. / Новіков Б. В., Сініок Г. Ф., Круш П. В. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 560 с.

28. Немцов В. Д. Менеджмент організацій : навч. посібник / Немцов В. Д., Довгань Л. Є., Сініок Г. Ф. – К. : ТОВ «УВПК «Екс об», 2002. – 392 с.

29. Несен Л. М. Методичні вказівки до виконання курсової роботи з дисципліни «Менеджмент організацій» для студентів спеціальності «Менеджмент організацій» / Л. М. Несен, О. Г. Ратушняк, І. В. Причепа. – Вінниця : ВНТУ, 2010. – 49 с.

30. Опорний конспект лекцій з дисципліни „Менеджмент підприємства”. Ч. 1. – К. : КДТЕУ, 1998. – 88 с.

31. Освітньо-професійні програми підготовки спеціаліста, магістра галузі знань 0306 «Менеджмент і адміністрування». – К. : Галузевий стандарт вищої освіти, 2011. – 171 с.
32. Основы менеджмента : [учебное пособие для вузов] / А. А. Радугин, О. А. Зайцева, К. А. Радугин, Н. И. Рогачёва – М. : Центр, 1997. – 432 с.
33. Осовська Г. В. Основи менеджменту : навч. посібник для студентів вищих навчальних закладів / Осовська Г. В. – К. : «Кондор», 2003 – 556 с.
34. Осовська Г. В. Менеджмент організацій : підручник. / Г. В. Осовська, О. А. Осовський – К. : Кондор, 2009. – 680 с.
35. Пасічник Н. В. Методичні вказівки щодо виконання контрольної роботи з дисципліни «Управління ефективністю фірми» для студентів спеціальності 7.050107 «Економіка підприємства» заочної форми навчання / Н. В. Пасічник, Н. Г. Кутова. – Кривий Ріг, 2005. – 155 с.
36. Петренко С. А. Порівняльний аналіз моделей організаційних структур підприємства / С. А. Петренко // Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму, 2010. – № 1 (3). Том 2. – С. 245-252.
37. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України № 2343-12 від 14.05.1992 (зі змінами та доповненнями).
38. Про господарські товариства : Закон України №1575 – XII від 19.09.1991 (зі змінами та доповненнями).
39. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України № 1775 – III від 01.06.2000 (зі змінами та доповненнями).
40. Пушкар Р. М. Менеджмент : теорія і практика: підручник / Р. М. Пушкар, Н. П. Тарнавська. – 3-тє вид., перероб. і доп. – Тернопіль : Карт-бланш, 2005. – 486 с.
41. Роль менеджменту в розвитку формальних організацій [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.refine.org.ua/pageid-3101-1.html>
42. Рудінська О. В. Менеджмент: теорія менеджменту, організаційна поведінка, корпоративний менеджмент / Рудінська О. В., Яроміч С. А., Молоткова І. О. – К. : Ельга Ніка-Центр, 2002. – 336 с.
43. Сбитнев А. Структура и мотивы формирования корпоративной культуры / А. Сбитнев // Менеджер і менеджмент. – № 9. – 2007. – С. 9–19.
44. Семенов І. Стадії розвитку організації / І. Семенов // Управління персоналом. – № 9. – 2001.
45. Ситник Й. С. Менеджмент організацій : навчальний посібник / Ситник Й. С. – Львів : «Тріада плюс», 2008. – 456 с.
46. Соболев С. М. Менеджмент : навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни / С. М. Соболев, В. М. Багацький. – К. : КНЕУ. – 2002.
47. Типи організаційних структур. [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://www.djerelo.com/index.php?option=com_content&task=view&id=3460&Itemid=71

48. Хаєт Г. Л. Корпоративна культура и ценности человека / Г. Л. Хаєт, О. А. Медведева. – Краматорск : ДГМА, 2001. – 267 с.
49. Хміль Ф. І. Практикум з менеджменту організацій : навчальний посібник / Хміль Ф. І. – Львів : «Магнолія плюс», 2004. – 333 с.
50. Шегда А. В. Менеджмент : підручник / Шегда А. В. – К. : Знання, 2004. – 687 с.
51. Широкова Г. В. Теория жизненных циклов организаций: анализ основных моделей / Г. В. Широкова // Менеджмент в России и за рубежом. – 2007. – № 2. – С. 15–21.
52. Шморгун Л. Г. Менеджмент організацій : навч. посіб. / Шморгун Л. Г. – К. : Знання, 2010. – 452 с.
53. Чернявський А. Д. Організаційне проектування: навч. посіб. / Чернявський А. Д. – К. : МАУП, 2005. – 160 с.
54. Якокка Л. Карьера менеджера / Якокка Л. ; пер. с англ. – М. : Прогресс, 1991. – 384 с.

Навчальне видання

Небава Микола Іванович
Ратушняк Ольга Георгіївна

Менеджмент організацій і адміністрування. Частина 2

Навчальний посібник

Редактор Т. Старічек

Оригінал-макет підготовлено О. Ратушняк

Підписано до друку
Формат 29,7×42¹/₄ю. Папір офсетний.
Гарнітура Times New Roman.
Друк різнографічний. Ум. друк. арк.
Наклад прим. Зам №

Вінницький національний технічний університет,
Навчально-методичний відділ ВНТУ.
21021, м. Вінниця, Хмельницьке шосе, 95,
ВНТУ, к. 2201.
Тел. (0432) 59-87-36.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
серія ДК № 3516 від 01.07.2009

Віддруковано у Вінницькому національному технічному університеті
в комп'ютерному інформаційно-видавничому центрі.
21021, м. Вінниця, Хмельницьке шосе, 95,
ВНТУ, ГНК, к. 114.
Тел. (0432) 59-87-38.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
серія ДК № 3516 від 01.07.2009