

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ СЕМЕНА КУЗНЕЦЯ**

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

3

навчальної дисципліни

«ТЕХНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ»

**для студентів магістратури за спеціальністю 281
«Публічне управління та адміністрування» усіх форм навчання**

Укладач

Л.Ю. Гордієнко

Відповідальний за випуск

Н. Л. Гавкалова

Харків. Вид. ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2018

Затверджено на засіданні кафедри державного управління, публічного адміністрування та регіональної економіки.

Протокол №2 від 30.08.2018 р.

Конспект лекцій з навчальної дисципліни «Технології публічного адміністрування» для студентів магістратури за спеціальністю 8.15010008 «Публічне адміністрування» усіх форм навчання / Укл. Л.Ю. Гордієнко. – Харків: Вид. ХНЕУ, 2018. – 145 с. (Укр. мов.)

У конспекті лекцій розкрито основні поняття та методологічні основи технології управління, особливості технології публічного адміністрування, подано зміст процесів публічного адміністрування, виробітки та прийняття рішення, робота з інформацією, діловодство, ділове спілкування, зарубіжний досвід впровадження та реалізації технологій публічного адміністрування, а також технології адміністративного менеджменту у сфері публічного управління та адміністрування.

Рекомендовано для студентів магістратури за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» усіх форм навчання.

© Харківський національний
економічний університет, 2018

© Гордієнко Л.Ю., 2018

Зміст

Вступ	4
ЧАСТИНА 1	5
Модуль 1. Технології управління та публічного адміністрування	5
Тема 1. Поняття управлінської технології	5
Тема 2. Методологічні основи технології управління	11
Тема 3. Особливості технології публічного адміністрування	15
Тема 4. Технології роботи з інформацією у системі публічного адміністрування	24
Тема 5. Службове діловодство у публічних установах	39
Тема 6. Технології ділового спілкування	45
Тема 7. Інноваційні технології публічного адміністрування	53
Тема 8. Зарубіжний досвід впровадження та реалізації технологій публічного адміністрування	61
ЧАСТИНА 2	62
Модуль 2. Технології адміністративного менеджменту у публічному адмініструванні	
Тема 9. Адміністративний менеджмент: сутність та основні складові	62
Тема 10. Методологічні основи адміністративного менеджменту	74
Тема 11. Адміністративний процес в публічній установі	83
Тема 12. Технології управління адміністративним процесом	96
Тема 13. Технологія діагностики та аналізу системи адміністративного менеджменту	110
Тема 14. Технології виробітки та прийняття управлінських рішень у системі адміністративного менеджменту	123
Тема 15. Технології організаційної структуризації у публічному адмініструванні	130
Тема 16. Технології управління змінами в системі адміністративного менеджменту	132
Рекомендована література	141

Вступ

Головною метою конспекта лекцій дисципліни є сформувати у студентів магістратури публічного адміністрування сучасну систему знань про природу та теоретичні засади технології публічного адміністрування з урахуванням процесів модернізації державного управління в Україні, та виробити вміння застосовувати сучасні управлінські технології та інструментарій у практиці публічного адміністрування, в тому числі при наданні публічних послуг.

Конспект лекцій складається з двох частин. У першій частині розглянуто технології управління та публічного адміністрування. Друга частина конспекту лекцій присвячена розкриттю матеріала щодо технологій адміністративного менеджменту у публічному адмініструванні.

При висвітленні питань першої частини конспекту лекцій увага читача звертається на методологічні основи технології управління, особливості технології публічного адміністрування; сучасні підходи до технології роботи з інформацією у публічних установах; технології роботи з інформацією у системі публічного адміністрування; основи службового діловодства у публічних установах; засади технології ділового спілкування; інноваційні технології публічного адміністрування; зарубіжний досвід впровадження та реалізації технологій публічного адміністрування.

Друга частина конспекту лекцій надає читачеві уявлення про понятійний апарат адміністративного менеджменту; методологічні основи адміністративного менеджменту; адміністративний процес в публічній установі та управління ним; діагностичний аналіз системи адміністративного менеджменту; технології виробітки та прийняття управлінських рішень у системі адміністративного менеджменту; технології організаційної структуризації та управління змінами у системі адміністративного менеджменту.

Для більш глибокого ознайомлення з проблематикою технологій управління та адміністративного менеджменту наприкінці конспекту лекцій наданий об'ємний перелік рекомендованої літератури.

ЧАСТИНА 1

Модуль 1. Технології управління та публічного адміністрування

Тема 1. Поняття управлінської технології

План лекції

- 1.1. Зміст поняття «технологія», «технологія процесів виробництва», «технологія управління».
- 1.2. Суб'єкт, предмет, цілі, засоби та методи труда в управлінні.
- 1.3. Напрямки розробки технології управління.
- 1.4. Управлінські операції та процедури.

Література: основна [3]; додаткова [21; 22]; ресурси мережі Internet [32 – 34].

Мета теми: Сформувати вміння розглядати управління як процес, виокремлюючи його складові та основні напрямки розробки технології здійснення.

Завдання теми:

1. Розкрити сутність понять «технологія», «технологія процесів виробництва», «технологія управління».
2. За допомогою різних підходів до визначення поняття «технологія управління» з'ясувати складність процесу управління.
3. Зрозуміти зміст управлінської праці через розгляд її цілей, предмету, засобів та методів.
4. З'ясувати напрями функціонування системи управління та розробки технології управління.
5. Сформувати навички виокремлення управлінських процедур та операцій за їх видами.

1.1. Зміст поняття «технологія», «технологія процесів виробництва», «технологія управління»

Технологія (від грец. *τεχνολογια*, що походить від грец. *τεχνολογος*; грец. *τεχνη* — майстерність, техніка; грец. *λογος* — (*тут*) передавати) — наука («корпус знань») про способи (набір і послідовність операцій, їх режими) розв'язання задач людства за допомогою (шляхом застосування) технічних засобів (знарядь праці) [<http://uk.wikipedia.org/wiki>].

Технология [гр. *tehne* искусство, мастерство + ... *логия*] -

- 1) Совокупность методов обработки, изготовления, изменения состои, свойств, формы сырья, материалов или полуфабриката в процессе производства, напр. т. металлов, химическая т., т. строительных работ;
- 2) Наука о способах воздействия на сырье, материалы или полуфабрикаты соответствующими орудиями производства [Словарь иностранных слов. – 7-е изд., перераб. – М.: Русский зык, 1980. – С. 507].

Будь-яка технологія передбачає:

- 1) предмет праці (предмет технологічного впливу, технологічний об'єкт),
- 2) засоби праці (технологічні засоби),
- 3) носія технологічних функцій (працівника, колективу тощо),
- 4) рівень технологічного розвитку суспільства.

Технологія процесів виробництва – наука про фізичні, хімічні та інші засоби впливу на сировину, матеріали і напівфабрикати за допомогою відповідних знарядь виробництва для виготовлення продукції із властивостями, що задані, та при найменших витратах часу і матеріальних ресурсів [23а].

Технологія управління –

- сукупність формалізованих і неформалізованих засобів управлінської діяльності;
- процес збору, переробки та передаванн інформації (документованої чи недокументованої);
- склад управлінських робіт, які утворюють процес управління (здійснення функцій чи розробки та вирішення управлінського рішення;
- цілеспрямована послідовність дій (робочих операцій), яка за допомогою методів і засобів управлінського труда дозволяє за рахунок впли-

ву на предмет труда забезпечити взаємодію суб'єкта й об'єкта управління [3].

Будь-яка управлінська технологія передбачає наявність:

- Суб'єкта труда;
- Цілей труда (діяльності);
- Предметів труда;
- Засобів та методів труда [3].

1.2. Суб'єкт, предмет, цілі, засоби та методи труда в управлінні

Стосовно технології управління:

Суб'єкт труда – людина, колектив, орган управління.

Цілі –

- стратегічні, тактичні, оперативні;
- кінцеві та проміжні;
- особистісні, колективні, групові, суспільні;
- системні, сегментні (за галузями життєдіяльності)

Стосовно технології управління:

Предмет труда –

- інформація;
- відносини, взаємодія в колективі чи в суспільстві;
- свідомість, психіка, поведінка людини

Стосовно технології управління:

Засоби труда –

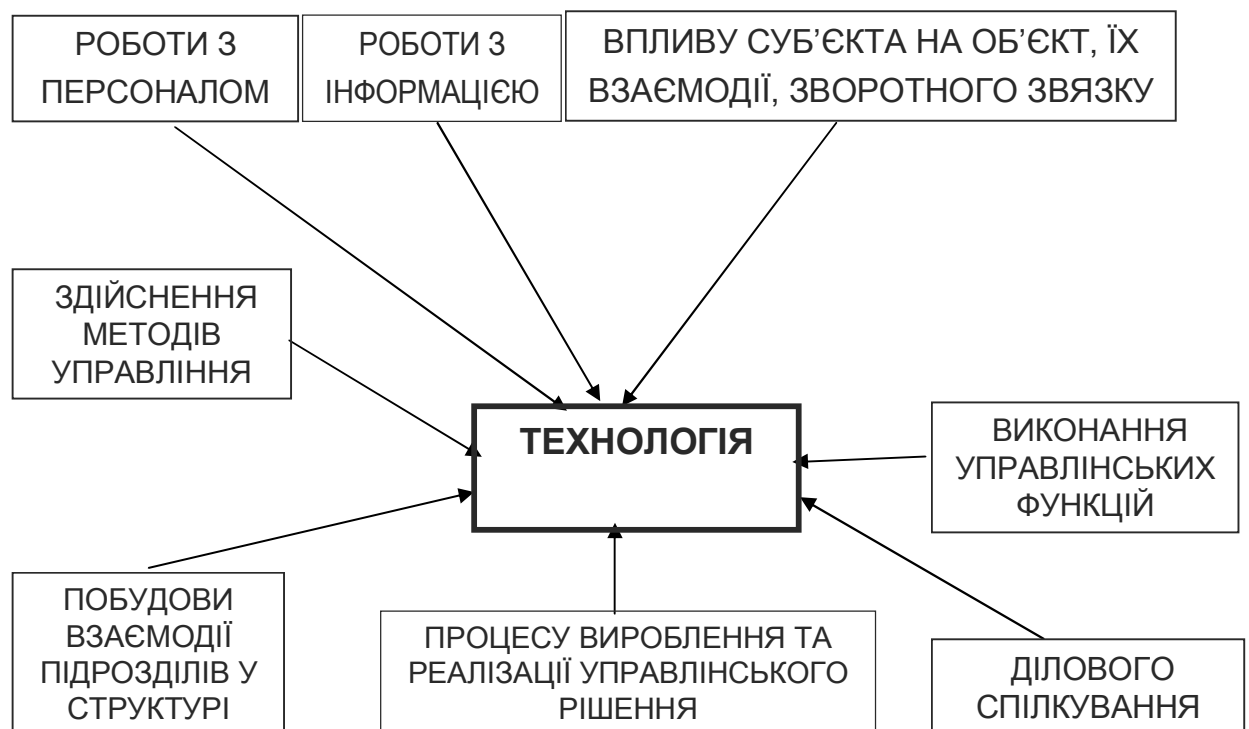
- влада;
- нормативні акти;
- апарат управління;
- організація;
- слово;
- традиції, моральні норми;
- інформаційно-аналітична та організаційна техніка;
- Засоби масової інформації

Стосовно технології управління:

Методи труда –

- адміністративні;
- правові;
- організаційні;
- економічні;
- соціально-психологічні.

1.3. Напрямки розробки технології управління.



Кожен з напрямків може розглядатися як сукупність технологічних процесів більш вузької спрямованості. Наприклад, процес вироблення та реалізації управлінського рішення передбачає розробку технології збору та аналізу інформації про стан об'єкта управління, формування варіантів рішення та їх оцінки, відбору оптимальної з наявних альтернатив (прийняття рішення), його реалізації, оцінки результатів та наслідків, корегування рішення в разі необхідності.

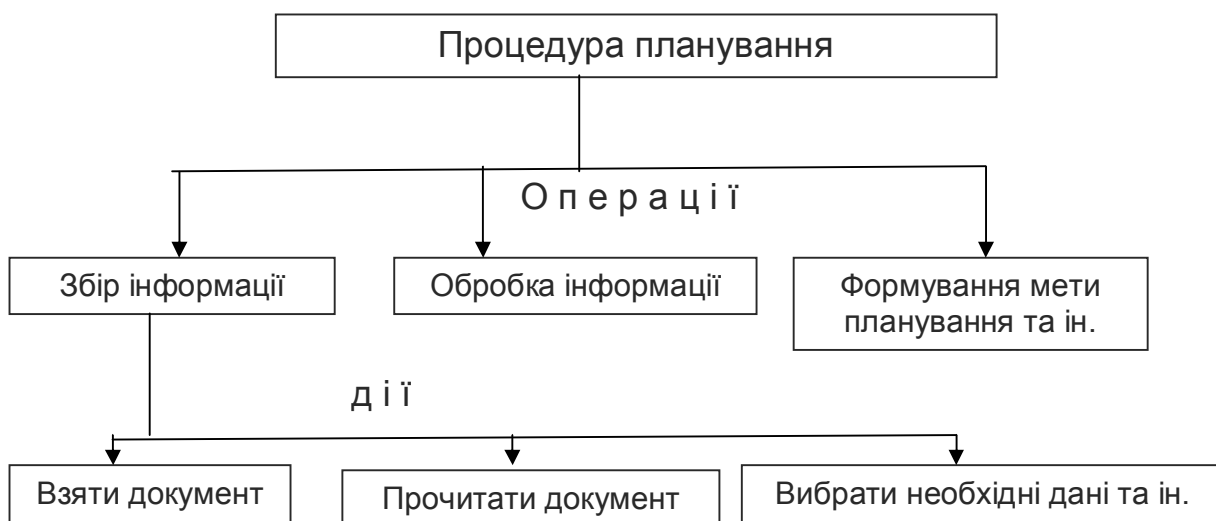
Характер технологічних процесів, засоби та методи труда, що викори-

стовуються, залежатимуть від рівня управління: держава, регіон, галузь, установа (підприємство).

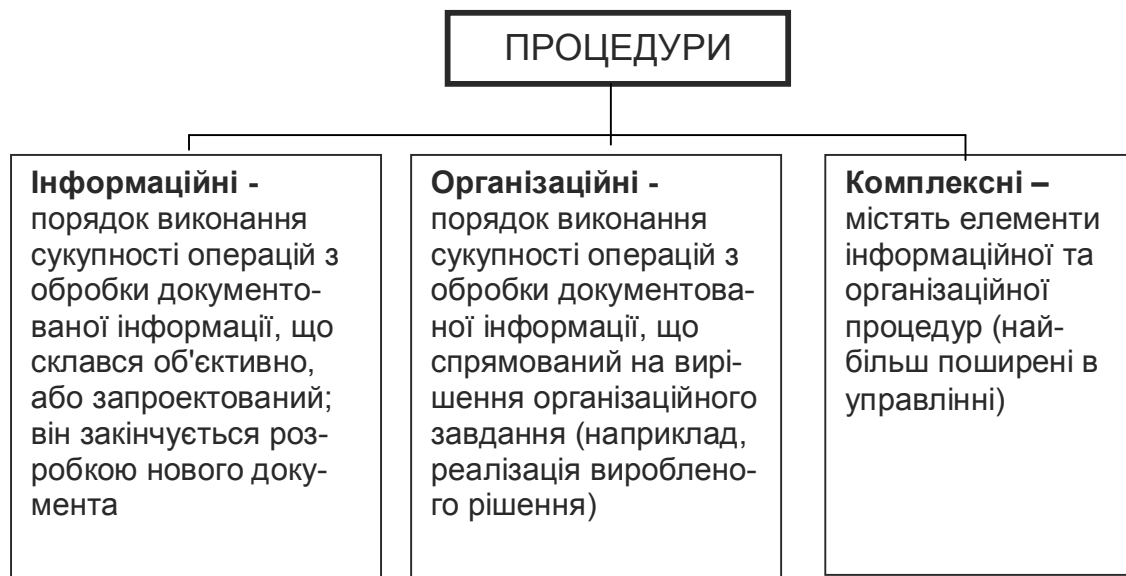
1.4. Управлінські операції та процедури

- **Технологія управління** розробляється у формі управлінських процедур та операцій
- **Управлінська процедура** – повний перелік операцій і дій, сукупність яких складає роботу або функцію, викладений з урахуванням послідовності та із зазначенням засобів і шляхів їх виконання
- **Операції** – роботи, які у сукупності складають процедуру.
- Операція розподіляється на **дії – простіші роботи**.

Наприклад,



Технологію управління доцільно розробляти за допомогою процедур виконання функцій як чітку послідовність реалізації операцій і дій, із зазначенням документів, що використовуються та готуються, виконавців процедури, обсягу робіт (у годинах), трудовитрат [3].



Тема 2. Методологічні основи технології управління

План лекції

2.1. Принципи розробки технології управління.

2.2. Вимоги до технології управління.

2.3. Послідовність робіт щодо проектування технологічних процесів управління.

2.4. Основні технологічні документи.

Література: основна [3]; додаткова [4; 7; 20–22; 24]; ресурси мережі Internet [32–34].

Мета теми: Усвідомити основні принципи та вимоги до розробки технології управління, порядок виконання цієї роботи.

Завдання теми:

1. З'ясувати сутність принципів формування технології управління.

2. Засвоїти вимоги, яких необхідно дотримуватися під час розробки технології управління.

3. Усвідомити послідовність робіт з аналізу системи управління, існуючої технології управління та вдосконалення процесів, що здійснюються в цій системі.

4. Оволодіти навичками розробки технологічних документів.

2.1. Принципи розробки технології управління

1. Залежності технології здійснення процесів управління від особливостей технології, яка має місце на об'єкті управління.

2. Обґрунтування кількісних та якісних характеристик технології управління спрямованістю та масштабністю інформаційних потоків.

3. Забезпечення чіткої координації взаємозв'язаних рішень (узгодження дій різних установ; вивчення потоків інформації; прийняття рішень на нижчих ієрархічних рівнях; погодження їх із завданнями всієї системи).
4. Вирівнювання рівня централізації управління залежно від змісту, обсягу робіт на об'єкті та оперативності завдань, що вирішуються.
5. Дотримання принципів наукового управління.

2.2. Вимоги до технології управління

1. Єдність технологічного процесу в установі (на підприємстві) – виключення перешкод під час виконання різних робіт.
2. Безупинність процесу (залежно від процесів, які мають місце на об'єкті).
3. Мінімальні вартість та трудомісткість виконання роботи.
4. Щонайменша складність процесу, яка впливає на якість, надійність та собівартість робіт.
5. Рівномірність навантаження на структурні підрозділи та окремих працівників.
6. Забезпечення цілісності системи та надійності її функціонування.

Дотримання цих принципів та вимог забезпечить підвищення раціональності та впорядкованості роботи системи (суб'єкта й об'єкта управління).

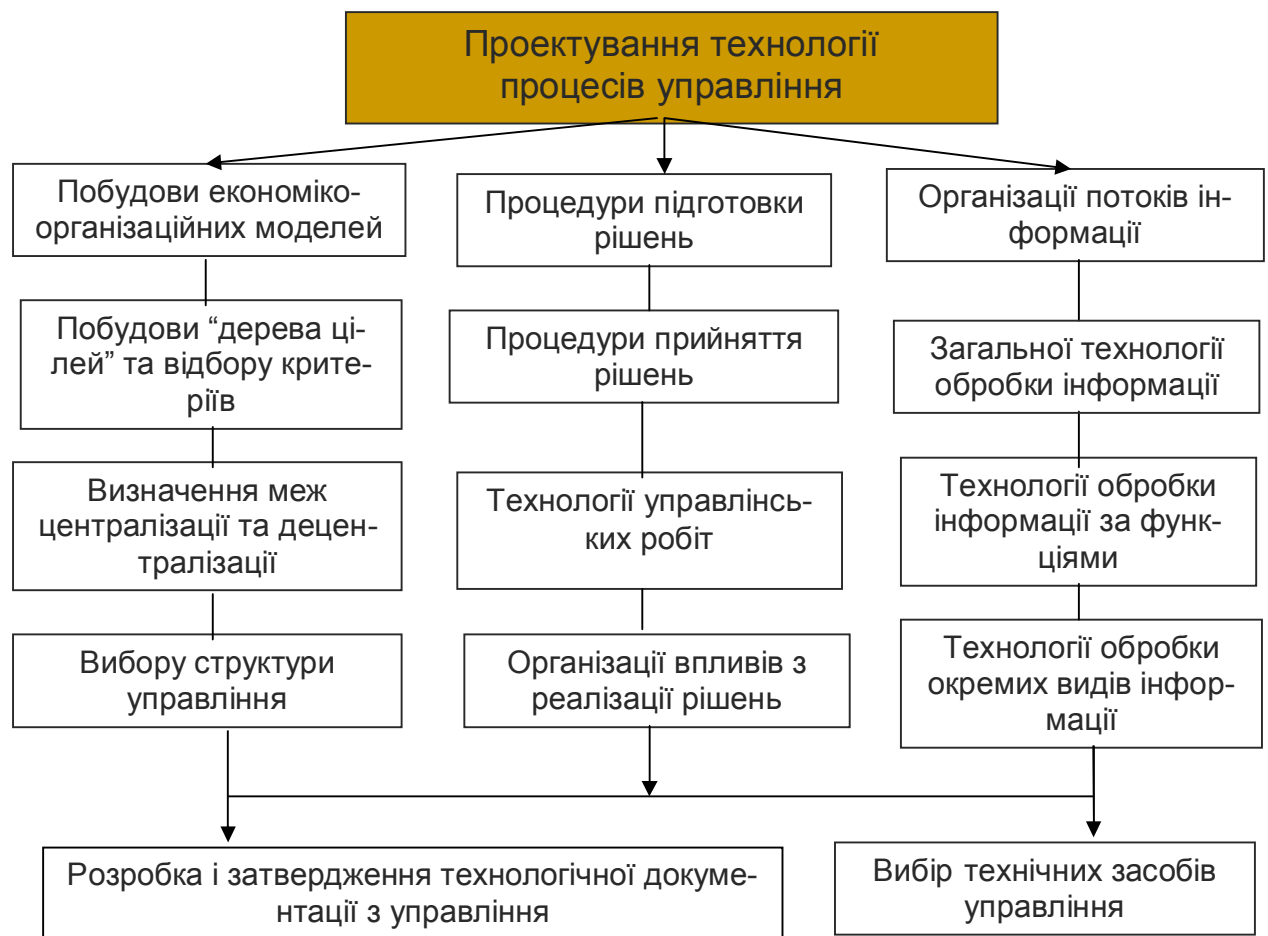
У практичній діяльності організацій управлінські процедури виконуються згідно з існуючими традиціями, відсутні технологічні документи.

Це є причиною низької раціональності багатьох з них, а також частої втрати технологічних напрацювань окремих співробітників.

У зв'язку з цим доцільно формувати в кожній організації “бібліотеку” технологічних процесів управління, розробку яких потрібно за схемою, що наведена в п. 2.3

2.3. Послідовність робіт щодо проектування технологічних процесів управління





2.4. Основні технологічні документи

- Функціональні, інформаційні та сітьові моделі;
- Технологічна карта на документ;
- Посадова операційна карта;
- Технологічна карта на функцію управління;
- Матриця розподілу обов'язків;
- Опис процедури та ін.

Приклади порядку складання документів наведено у [3, с. 21-23].

Тема 3. Особливості технології публічного адміністрування

План лекції

- 3.1. Сутність і відмінність публічного адміністрування.
- 3.2. Суб'єкт і об'єкт публічного адміністрування.
- 3.3. Загальна схема технології публічного адміністрування.
- 3.4. Системи технології публічного адміністрування.

Література: основна [2; 3]; додаткова [4; 7–11; 13–21; 24; 27]; ресурси мережі Internet [30– 39].

Мета теми: Усвідомити сутність публічного адміністрування, його особливості; з'ясувати загальну схему технології його здійснення.

Завдання теми:

- 1. Зрозуміти специфіку публічного адміністрування і соціальних технологій.
- 2. Усвідомити вплив особливостей об'єкта публічного адміністрування на формування суб'єкта та організацію процесу.
- 3. На підставі ознайомлення із загальною схемою технології публічного адміністрування оволодіти принциповим підходом до формування технології управління суспільством
- 4. З'ясувати основні складові загальнодержавної та регіональної системи технологій публічного адміністрування.

3.1. Сутність і відмінність публічного адміністрування

У словнику Організації Об'єднаних Націй подано переклад категорії «public administration» шістьма мовами. Українська серед них відсутня, російською це позначено як «государственное управление». Зазначене видання підготовлено для забезпечення взаєморозуміння на міжнародному

рівні, але дослідження змісту цих понять свідчить про те, що це питання заслуговує на більш глибоке вивчення, і починати його варто з аналізу термінів, до складу яких входить слово “Public” (публічний): публічне право; публічна політика; публічне управління; публічний сектор; публічний договір (угода); публічний розгляд справи та ін. В оригіналі слово “Public” перекладається як те, що відбувається в присутності публіки, людей, прилюдно, відкрито, не приватно. Такі роз’яснення здебільшого зустрічаються у тлумачних словниках і довідниках.

Найбільш чітко з цього приводу висловився В. Вільсон «Публічне адміністрування є детальним і систематичним виконанням суспільних законів. Кожне приватне застосування загального закону є актом адміністрування. Стягування і збільшення податків, наприклад, вішання злочинця, транспортування і доставка пошти, озброєння армії та флоту і вербування рекрутів тощо – все це поза сумніву є актами адміністрування, але загальні закони, які їх спрямовують, повинні бути виробленими, поза сумнівом, ззовні і над адмініструванням. Широкі плани урядових дій не є адміністративними; детальне виконання цих планів є адмініструванням» [2].

Узагальнення підходів науковців дозволяє виокремити наступні складові змісту публічного адміністрування:

- – одночасні процеси формування політики й керування у рамках даного політичного курсу;
- – розгляд – у сфері державного життя – закону, його реалізація і перегляд; ухвалення постанов із приводу тих питань цієї сфери, які підпорядковані органам державної влади;
- – організація, кадри, політика та інші заходи, що є суттєвими для ефективного виконання цивільних функцій, приписаних для виконавчих органів влади;
- – формування, впровадження, оцінювання та модифікація публічної політики;
- – процес управління, що здійснюється під контролем політичного керівника, яке базується на бюрократичних принципах управління та наявності в органах управління постійних, нейтральних співробітників, котрі мотивуються лише суспільними інтересами, однаково служать

будь-яким правлячим суб'єктам і реалізують визначену ними політику, не привносячи в неї нічого свого;

- – діяльність щодо збирання та обробки інформації (статистика), контролю виконання бюджету, підготовки проектів законів, проведення законних урядових заходів, виконання широких повноважень від надання послуг населенню (поліцейський наглядач або прикордонник) до аудиту, аналізу (політологи), діяльності урядових агенцій.

Більшість авторів, що досліджують проблеми публічного адміністрування, визначають той факт, що воно є складовою управління.

Публічне адміністрування як аспект управлінської діяльності існує стільки, скільки функціонують політичні системи та скільки вони намагаються досягти мети програм, поставлених політиками. ...Безперечно, публічне адміністрування є одним з аспектів більш широкого поняття – управління, зміст якого було визначено як певна дія для досягнення конкретної мети.

Публічне адміністрування є тим сектором управління, який є знайденим в політичному оточенні. Зміст адміністрування є близьким до такого, що визначено в теорії управління для адміністративних методів впливу керуючого суб'єкта на об'єкт.

Це способи і прийоми, дії прямого і обов'язкового визначення поведінки і діяльності людей з боку відповідних керівних компонентів держави. Основними ознаками даних методів є:

а) прямий вплив державного органу або посадової особи на волю виконавців шляхом встановлення їх обов'язків, норм поведінки і видання конкретних вказівок;

б) односторонній вибір способу вирішення існуючої проблеми, варіанта поведінки, однозначне розв'язання ситуації, яке підлягає обов'язковому виконанню;

в) безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може потягти за собою різні види юридичної відповідальності

Під наведені ознаки підпадає, перш за все, виконання законів, які встановлюють певні норми поведінки, є прикладом одностороннього вибо-

ру способу розв'язання ситуації, підлягають обов'язковому виконанню, порушення цих вимог викликає юридичну відповідальність.

Завданнями публічної адміністрації є,

по-перше, забезпечення реалізації законів і підзаконних нормативно-правових актів,

по-друге, виконання великого обсягу роботи з надання різноманітних послуг населенню (адміністративних, консультативних, організаційних, комунальних, соціальних тощо).

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ

■ у вузькому розумінні

- пов'язане із виконавчою гілкою влади;
- професійна діяльність державних службовців

■ у широкому розумінню

- пов'язане із законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади;
- система адміністративних інститутів

Публічне адміністрування не може існувати поза політичним контекстом.

Саме цей контекст робить його публічним, відмінним від приватного або ділового (бізнес) адміністрування.

Як діяльність уряду публічне адміністрування є сукупністю дій чиновників, що здійснюються з метою забезпечення повсякденної життєдіяльності громадян держави.

Як професія, публічне адміністрування має розвинуті цінності та етичні стандарти.

Як діяльність, воно лише відображає культурні норми, потреби та владні реалії певного суспільства.

Як фаза у циклі публічної політики публічне адміністрування є стадією, етапом в процесі розроблення і реалізації публічної політики, який ніколи не закінчується.

У першому офіційному американському виданні „Вступ до вивчення публічного адміністрування” (Леонард Уайт, 1926 р.) наведені чотири вирішальних припущення, які формують основу публічного адміністрування:

- Адміністрування є процесом, який безперервно здійснюється на федеральному, державному та локальному рівнях.
- Основа для вивчення менеджменту, не права.
- Адміністрування залишається мистецтвом, але ідеал перетворення на науку є реалістичним і вартим.
- Адміністрування стає і буде продовжувати бути серцевиною проблем сучасного уряду.

Публічне адміністрування – це професія, покликана використовувати унікальне мистецтво та науку управління для вирішення проблем суспільства.

- Статус публічного адміністрування як професії може бути визначений за допомогою тесту на професіоналізм, який доводить, що йому притаманні всі три ключові критерії, спільні для традиційних професій:
- – комплекс академічних і практичних знань, які застосовуються для обслуговування суспільства;
- – стандарт успіху теоретично вимірюється задоволенням потреб суспільства ніж намаганням досягти особистих цілей;
- – система контролю за професійною діяльністю, яка регулює освіту нових членів та підтримує етичний кодекс та відповідні передбачені законом міри

Публічне адміністрування є професійною категорією оскільки реалізується публічними службовцями, які працюють у публічних організаціях і виконують широке коло задач.

Публічні службовці - особи, що обіймають адміністративні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих, контрольно-наглядових та інших управлінських функцій, а також наданням адміністративних і публічних послуг.

Одна з переваг професії публічного службовця полягає у можливості брати участь у аналізі та оцінці публічних програм, політики, законів та управлінських проблем.

Публічне адміністрування може бути

прямим (безпосереднім) – коли публічні службовці надають послуги населенню, і

непрямим (опосередкованим) – коли уряд сплачує приватним підрядчикам за постачання товарів чи надання послуг громадянам

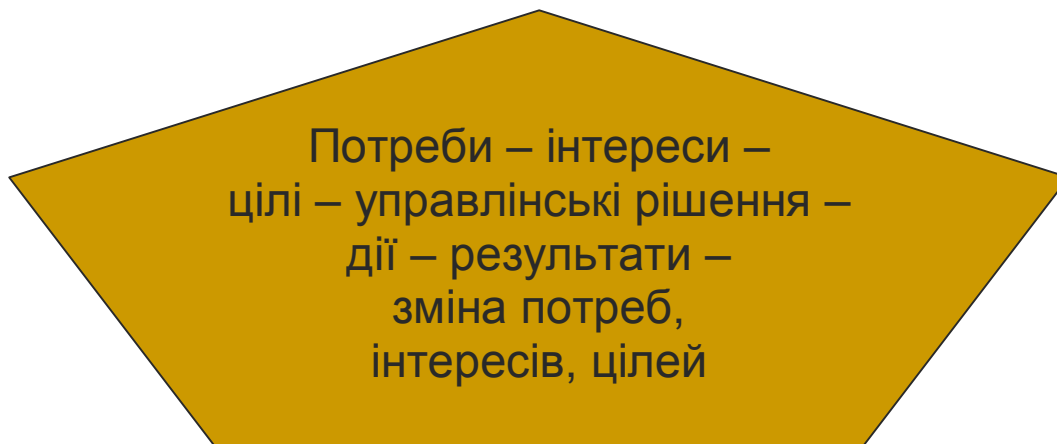
3.2. Суб'єкт і об'єкт публічного адміністрування

Суб'єкт публічного адміністрування - це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах

- Об'єкт публічного адміністрування – це суспільство в цілому, адміністративно-територіальні утворення,
- процеси,
- сфери діяльності,
- організації, колективи,
- окрема людина, на які спрямовано направляючі, організуючі та контролюючі дії відповідних суб'єктів адміністрування

Головне завдання сучасного публічного адміністрування – узгодження інтересів різних рівнів

Взаємозв'язок інтересів і публічно-адміністративної діяльності



- Кожній людині притаманна наявність сукупності потреб (фізіологічних, соціальних, духовних), які є підґрунтям формування інтересів.
- Інтереси має і кожне соціальне угруповання (родина, трудовий колектив, територіальна громада населеного пункту, громадяни країни)
- Реалізація інтересів формує цілі індивідуальної та колективної діяльності, які часто не співпадають.
- Завдання публічної адміністрації – взаємоузгодження цих цілей, інструментом чого є управлінські рішення (закони, укази, постанови, розпорядження тощо).

Прийняття і реалізація управлінських рішень викликають певні дії, результати яких впливають на зміну потреб, інтересів, цілей.

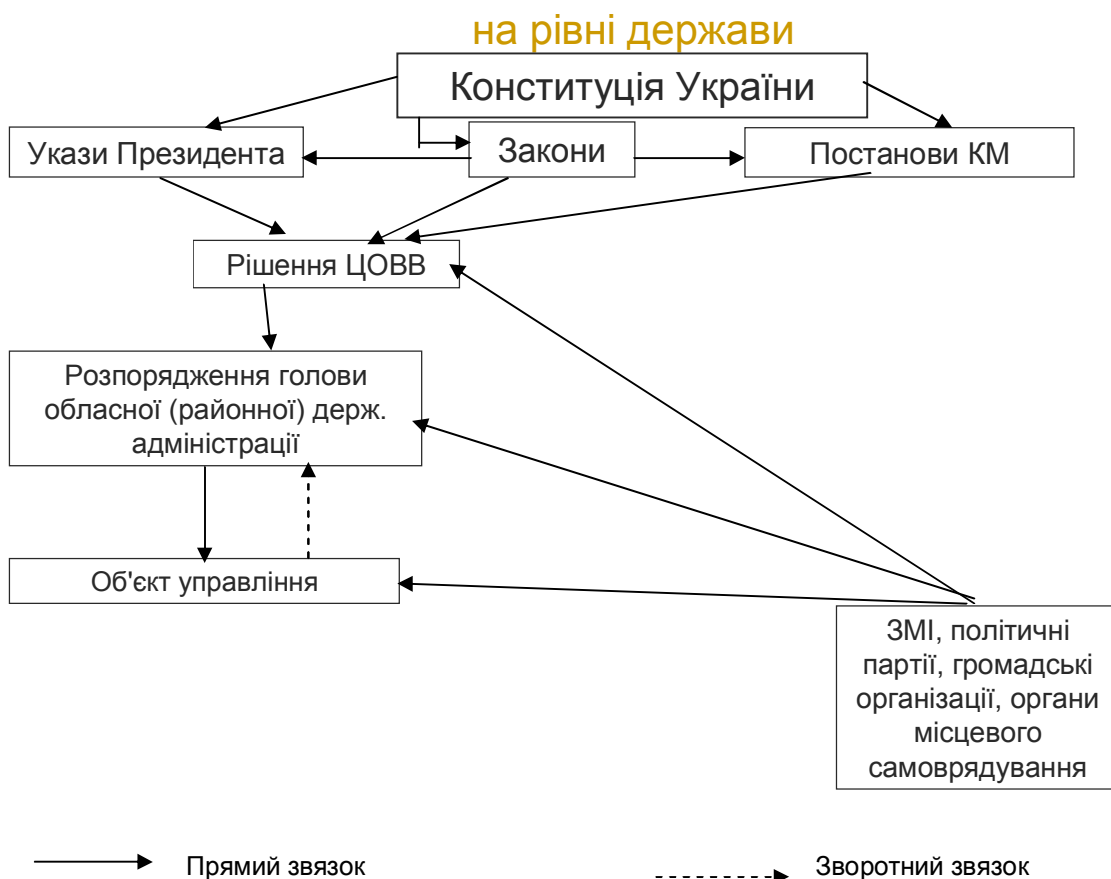
Якість цього процесу залежить від обізнаності публічних органів в інтересах і цілях різних верств населення, організацій, територіальних громад.

Засоби виявлення потреб, інтересів, цілей:

- Проведення референдумів, соціологічних опитувань;

- Узагальнення питань, які викладені у скаргах і запитаннях громадян, що надходять до публічних органів;
- Аналіз програм політичних партій, блоків, угруповань;
- Вивчення спрямованості діяльності та динаміки чисельності громадських організацій;
- Аналіз змісту матеріалів ЗМІ;
- Громадські слухань з різних питань;
- Вивчення недоліків діяльності публічних органів (органів державної влади, місцевого самоврядування тощо);
- Аналіз результатів виконання комплексних програм, планів.

3.3. Загальна схема технології публічного адміністрування



3.4. Системи технології публічного адміністрування

Публічно-адміністративна діяльність передбачає виконання багатьох процедур та операцій, які можуть бути згуртовані відповідно до рівня ієрархії та особливостей об'єкта управління.

Системи технологій публічного адміністрування на рівні держави:

- технології виконання зовнішніх і внутрішніх функцій держави;
- технології діяльності та взаємодії гілок влади;
- технології прийняття державних нормативно-правових актів;
- Технології регулювання макроекономічних та інших загальнодержавних процесів

Системи технологій публічного адміністрування на рівні регіону:

- технології контролю за додержанням норм Конституції України та законів;
- технології регулювання соціально-економічного розвитку території;
- технології взаємодії з органами місцевого самоврядування

Усі публічно-адміністративні процеси виконуються конкретними людьми в певних установах. Тому вони забезпечуються системою технологій виконання управлінських процедур в організації. Вони наведені у схемі “Напрямки розробки технології” першої теми.

- Додатком можуть бути технології організації взаємодії з зовнішнім середовищем:
- вертикальних зв'язків (з вищестоящими органами влади та з об'єктом управління) і
- горизонтальних – з установами, які знаходяться на тому ж ієрархічному рівні в системі державного управління.

Тема 4. Технології роботи з інформацією у системі публічного адміністрування

План лекції

- 4.1. Поняття інформації.
- 4.2. Суб'єкти та об'єкти інформаційних відносин.
- 4.3. Основні види інформації.
- 4.4. Інформація, що найчастіше використовується в управлінні.
- 4.5. Джерела інформації.
- 4.6. Основні процедури інформаційного процесу.
- 4.7. Показники корисної інформації.
- 4.8. Загальна схема руху інформації у публічній установі.

Література: основна [2; 3]; додаткова [4; 7–11; 21; 22; 24]; ресурси мережі Internet [29; 31– 37].

Мета теми: оволодіти основними поняттями щодо інформації взагалі та інформації в управлінні та вміннями виконувати процедури інформаційного процесу.

- Завдання теми:
- 1. Зрозуміти сутність інформації, зміст понять “суб'єкти” та “об'єкти” інформаційних відносин.
- 2. З'ясувати основні види інформації взагалі та тієї, що застосовується в управлінських процесах.
- 3. Засвоїти послідовність дій інформаційного процесу, джерела інформації та показники її корисності.
- 4. Усвідомити основні інформаційні потоки, що мають місце в публічній установі.

4.1. Поняття інформації

«Інформація виконує в управлінні таку ж функцію, що фари для водія в нічний час. Фари освітлюють шлях попереду, але не здійснюють необхідності вірних рішень», - підкреслював Дж. О'Шенессі.

Інформацію ще називають предметом праці фахівця, менеджера та керівника (в відмінності від сировини та матеріалів, які є предметом праці робітника).

Звикло інформація завжди обожнюється з поняттями «повідомлення», «відомості», «знання», «дані».

Але з розвитком науки інформація стала одним з важливіших понять сучасної філософії, теоретичних та прикладних наук, практики управління, проектування та експлуатації різних видів систем. Її дослідженню присвячений ряд спеціальних робіт з різних галузей знань.

В кожній галузі знань надається власне визначення поняттю «інформація».

Що ж таке інформація? Згідно з визначеннями, наданими в Словнику іноземних слів "ІНФОРМАЦІЯ

1. Відомості про оточуючий світ та процеси, що в ньому протікають, які сприймаються людиною або спеціальним улаштуванням.

2. Повідомлення, що обізнають про становлення справ, про стан чого-небудь".

Якщо звернутися до філософського тлумачення, то під інформацією розуміють особливий атрибут матерії, що пов'язаний з її здібністю до відображення.

Публічний службовець повинен керуватися визначенням, що наведено в Законі України "Про інформацію" від 2.10.1992 р.

Стаття 1 цього Закону дає таке визначення інформації: "Під інформацією цей Закон розуміє документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі".

Теоретичні та методологічні підстави інформації закладені в теорії інформації – тієї науки, що сформувалася одночасно з кібернетикою (орієнтаційно у 1948 р., коли була надрукована стаття Клода Шеннона “Математична теорія зв’язку”.

Аспекти дослідження інформації

При вирішенні проблем дослідження інформації найчастіше користуються трьома підходами (аспектами), а саме:

синтаксичним (статистичним або кількісним);

семантичним (змістовим);

прагматичним (практичним, корисним).

Синтаксичний підхід – це найбільш абстрактний рівень вивчення інформації.

Цей напрямок з’явився з виникненням кібернетики. Згідно з цим напрямком розвинулось статистичне розуміння інформації.

Синтактика відволікається від значення та смислу знаків (змісту інформації) та від їхньої цінності для отримувача, а тому може вивчати тільки формальні властивості потоків відомостей. Її позиція – це позиція стороннього спостерігача, котрому недоступно то, про що повідомляється і для чого інформація, яка повідомляється, може бути корисною. З цієї позиції борються з утратами інформації від фізичних шумів. Властиве на рівні синтактики працює статистична теорія інформації, математична логіка, теорія алгоритмів і ряд інших наукових дисциплін.

Таким чином, теорія інформації розглядає проблему з технічного боку як відображення визначеного повідомлення в вигляді знаків.

Теорія інформації надає точне і піддатливе до виміру визначення поняття інформації як міри зниження ентропії при прийнятті рішення.

Таке розуміння інформації може широко використовуватися при вирішенні питань передавання інформації. Однак для рішення проблем обробки інформації воно некорисно.

Семантичний підхід відрізняється тим, що тут домінує зміст інформації, мета її використання.

Кількість змістових одиниць створює *тезаурус* фахівця, що вирішує задачу.

Вивчення інформації в семантичному аспекті особливо важливе для використання в процесах прийняття рішень.

Будь-які дані, що вступають як ресурси до процесу прийняття рішення, стають інформацією.

Виходячи з цього, слід розрізняти поняття “дані” та “інформація”.

Дані можуть розглядатися як ознаки або зафіксовані повідомлення, що в *даний момент* не впливають на поведінку (процес прийняття рішення).

Однак дані можуть *трансформуватися* в інформацію, якщо такий вплив на поведінку буде мати місце.

Іншими словами, дані (повідомлення), що не отримали оцінки їх важливості, є *потенційна інформація*, а дані, що використовуються при прийнятті рішення – це *реальна інформація*.

Прагматика – це найбільш конкретний рівень дослідження інформації.

Її традиційний предмет – відношення між знаками і їх отримувачами –

$R(z, m)$,

де z – знаки,

m – отримувачі.

Основним чинником при цьому є та задача, котра повинна вирішуватися за допомогою даних, що надходять.

Відносно цієї задачі окреслюється, що є інформацією, а що – прагматичним шумом.

Вирізняють три види шумів:

- 1) *фізичний* (перешкоди в різного виду каналах зв'язку);
- 2) *семантичний* (те, що робить незрозумілим інформацію, веде до невірного розуміння змісту);
- 3) *прагматичний* (те, що перешкоджає оцінити інформацію).

Таким чином, прагматичний аспект до дослідження інформації передбачає відбір інформації з урахуванням її цінності з точки зору визначеного отримувача, що вирішує окреслене практичне завдання.

4.2. Суб'єкти та об'єкти інформаційних відносин

Суб'єкти інформаційних відносин – громадяни України, юридичні особи, держава, інші держави, їх громадяни та юридичні особи, міжнародні організації та особи без громадянства

Об'єкти інформаційних відносин – документована або публічно оголошена інформація про події та явища в галузі політики, економіки, культури, а також у соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах

- Інформаційні відносини регулюються Законом України “Про інформацію” від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII.
- Основними принципами інформаційних відносин згідно з ст. 5 Закону України “Про інформацію” є:
 - гарантованість права на інформацію;
 - відкритість, доступність інформації та свобода її обміну;
 - об'єктивність, вірогідність інформації;
 - повнота і точність інформації;
 - законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

Всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

Реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

Кожному громадянину забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законами України.

Право на інформацію за ст. 10 Закону України “Про інформацію” забезпечується:

- обов’язком органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення;
- створення у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації;
- вільним доступом суб’єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів; обмеження цього доступу зумовлюються лише специфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності, що визначаються законодавством;
- створенням механізму здійснення права на інформацію;
- здійсненням державного контролю за додержанням законодавства про інформацію;
- встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

4.3. Основні види інформації

Різні об’єкти матеріального світу мають різні форми відображення, тому і інформація може підрозділятися на кілька видів. В самому загальному виді розрізняють інформацію:

- про простий неорганічний світ – це **елементарна інформація**;
- про живу природу – **біологічна інформація**;
- про людське суспільство – **інтелектуальна інформація**.

Система публічного управління відноситься до класу соціальних систем, тому що вона торкається людської діяльності, а також суспільства.

Тому, в першу чергу, вона спирається на інтелектуальну інформацію.

А до інтелектуальної інформації можна віднести соціальну, демографічну, політичну, економічну та інші види інформації.

В сфері публічного управління користуються класифікацією інформації, наведеній в Законі України “Про інформацію”, розділ 3 якого відображує галузі, види інформації та режим доступу до неї.

Галузі інформації – це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про відносно самостійні сфери життя і діяльності суспільства та держави.

Основними галузями інформації є: політична, економічна, духовна, науково-технічна, соціальна, екологічна, міжнародна.

Статтею 18 цього Закону визначені основні види інформації, а саме:

- статистична інформація;
- масова інформація;
- інформація про діяльність державних органів влади та органів місцевого і регіонального самоврядування;
- правова інформація;
- інформація про особу;
- інформація довідниково-енциклопедичного характеру;
- соціологічна інформація.

Статистична інформація – це офіційна документована державна інформація, що дає кількісну характеристику подій та явищ, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя України.

Державна статистична інформація підлягає систематичному відкритому публікуванню. Забезпечується відкритий доступ громадян, наукових закладів та інших заінтересованих організацій до неопублікованих статистичних даних, які не підпадають під дію обмежень, встановлених цим Законом.

Система статистичної інформації, її джерела і режим визначаються Законом України “Про державну статистику” та іншими правовими актами в цій галузі.

Масова інформація – це публічно поширювана друкована та аудіовізуальна інформація.

Друкованими засобами масової інформації є періодичні друковані видання (преса) – газети, журнали, бюлетені тощо і разові видання з визначеним тиражем.

Аудіовізуальними засобами масової інформації є: радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис тощо.

Порядок створення (заснування) та організація діяльності окремих засобів масової інформації визначаються законодавчими актами про ці засоби.

Інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування – це офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування.

Правова інформація – це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення та боротьбу з ними і їх профілактику тощо.

З метою забезпечення доступу до законодавчих та інших нормативних актів всім громадянам держава забезпечує видання цих актів масовими тиражами у найкоротші строки після набрання ними чинності.

Інформація про особу – це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про особу.

Основними даними про особу (персональними даними) є: національність, освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження.

Забороняється збирання відомостей про особу без її попередньої згоди. За винятков випадків, передбачених законом.

Кожна особа має право на ознайомлення з інформацією, зібраною про неї.

Інформація про особу охороняється Законом.

Інформація довідниково-енциклопедичного характеру – це систематизовані, документовані або публічно оголошені відомості про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище.

Система цієї інформації, доступ до неї регулюються бібліотечним, архівним та іншим галузевим законодавством.

Соціологічна інформація – це документовані або публічно оголошені відомості про ставлення окремих громадян і соціальних груп до суспільних подій та явищ, процесів, фактів.

Соціологічні дослідження здійснюються державними органами, громадськими об'єднаннями, зареєстрованими у встановленому порядку.

4.4. Інформація, що найчастіше використовується в управлінні

- Факти – події чи умови, які спостерігаються безпосередньо;
- Оцінки – базуються не на спостереженні, а на статистичних засобах та висновках;
- Прогнози – оцінки майбутнього (групується на екстраполяції тенденцій, на аналогіях тощо);
- Узагальнені зв'язки між різноманітними чинниками – основа для оцінки та прогнозів;
- Чутки (джерело такої інформації не завжди надійно, але інколи це єдиний вид інформації, що може бути використаним)

4.5. Джерела інформації

Джерелами інформації є передбачені або встановлені Законом носії інформації: документи та інші носії інформації, які являють собою матеріа-

льні об'єкти, що зберігають інформацію, а також повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи.

- *Документ* – це установлена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або на іншому носіїві.
- *Первинний документ* – це документ, що містить в собі вихідну інформацію.
- *Вторинний документ* – це документ, що являє собою результат аналітико-синтетичної та іншої переробки одного або кількох документів.

Основні джерела інформації публічної організації визначені Законом України “Про інформацію”.

Так, основними джерелами інформації державних органів та органів місцевого самоврядування є:

- законодавчі акти України, інші акти, що приймаються Верховною Радою та її органами,
- акти Президента України,
- підзаконні нормативні акти,
- ненормативні акти державних органів, акти органів місцевого самоврядування.

Інформація державних органів та органів місцевого самоврядування доводиться до відома заінтересованих осіб шляхом:

- опублікування її в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами відповідних державних органів і організацій;
- опублікування її в друкованих засобах масової інформації або публічного оголошення через аудіо-та аудіовізуальні засоби масової інформації;
- безпосереднього доведення її до заінтересованих осіб (усно, письмово чи іншими способами);
- надання можливості ознайомлення з архівними матеріалами;
- оголошення її під час публічних виступів посадових осіб.

Джерела і порядок одержання, використання, поширення та зберігання офіційної інформації державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування визначаються законодавчими актами про ці органи.

Законодавчі акти та інші нормативні акти, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян, недоведені до публічного відома, не мають юридичної сили.

Джерелами правової інформації є

- Конституція України,
- інші законодавчі і підзаконні нормативні правові акти,
- міжнародні договори та угоди,
- норми і принципи міжнародного права,
- а також ненормативні правові акти, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань.

Джерелами документованої інформації про особу є

- видані на її ім'я документи.
- А також відомості про особу, зібрані державними органами влади та органами місцевого і регіонального самоврядування в межах своїх повноважень.

Основними джерелами інформації довідниково-енциклопедичного характеру є: енциклопедії, словники, довідники, рекламні повідомлення та оголошення, путівки, картографічні матеріали тощо, а також довідки, що даються уповноваженими на те державними органами та органами місцевого і регіонального самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями, їх службовими особами та автоматизованими інформаційними системами.

Основними джерелами соціологічної інформації є документовані або публічно оголошені відомості, у яких відображено результати соціологічних опитувань, спостережень та інших соціологічних досліджень.

4.6. Основні процедури інформаційного процесу

- Збір даних, реєстрація;
- Передача даних – доставка необхідної інформації з різних носіїв;
- Збереження інформації, що пов'язане з багаторазовістю використання умовно постійної інформації, необхідністю її накопичення;
- Обробка – послідовність математичних і логічних операцій з одержання результативної інформації;
- Передача результативної інформації;
- Споживання результативної інформації для діяльності публічних установ.

Найбільш використовуваними методами збору інформації системи державного управління є:

- опитування;
- спостереження;
- аналіз документів;
- експертна оцінка;
- експеримент;
- соціометрія;
- вимірювання соціальних ставлень.

Існують два підходи до обробки інформації:

- кількісна обробка;
- якісний аналіз.
- В свою чергу кількісна обробка розділяється на первинну та вторинну обробку. *Первинна обробка* інформації базується на обробці первинної інформації, що отримується безпосередньо від різних джерел інформації (наприклад, населення, підприємств, тощо), використовуючи різні методи збору. Робота по отриманню первинної інформації називають *польовими дослідженнями*.

- Первинної обробці може також підлягати *вторинна інформація*, яку черпають з різних статистичних джерел, періодичних видань, реклами, а також різних інституцій, що займаються збором та обробкою інформації.
- Як правило, первинна обробка припускає накопичення, збереження, сортирування, систематизацію інформації та іншу роботу.

Вторинна обробка базується на даних, отриманих в результаті первинної обробки, та має назву *кабінетних досліджень*. Вона використовується для підготовки варіантів рішень в сфері державного управління. Як правило, дані кабінетних досліджень доповнюються результатами польових досліджень. Для кабінетних досліджень застосовуються різні методи кількісної обробки інформації, а також спеціальні методи виконання розрахунків при виконанні конкретних робіт по функціям державного управління.

Якісний аналіз базується на результатах кількісної обробки інформації та виконується спеціалістами-державними службовцями (адміністративними менеджерами, економістами, юристами та т. ін). Але існують деякі загальні прийоми, що можна порекомендувати, наприклад, логічний аналіз, ділові ігри, розгляд конкретних ситуацій, проведення семінарів, нарад, конференцій, мозковий штурм та т. ін.

4.7. Показники корисної інформації

- Своєчасність;
- Вірогідність;
- Конфіденційність;
- Доступність;
- Порівнювальність

Корисність інформації забезпечується відповідною державною інформаційною політикою – тобто сукупністю основних напрямів і способів діяльності держави по одержанню, використанню, поширенню та зберіганню інформації.

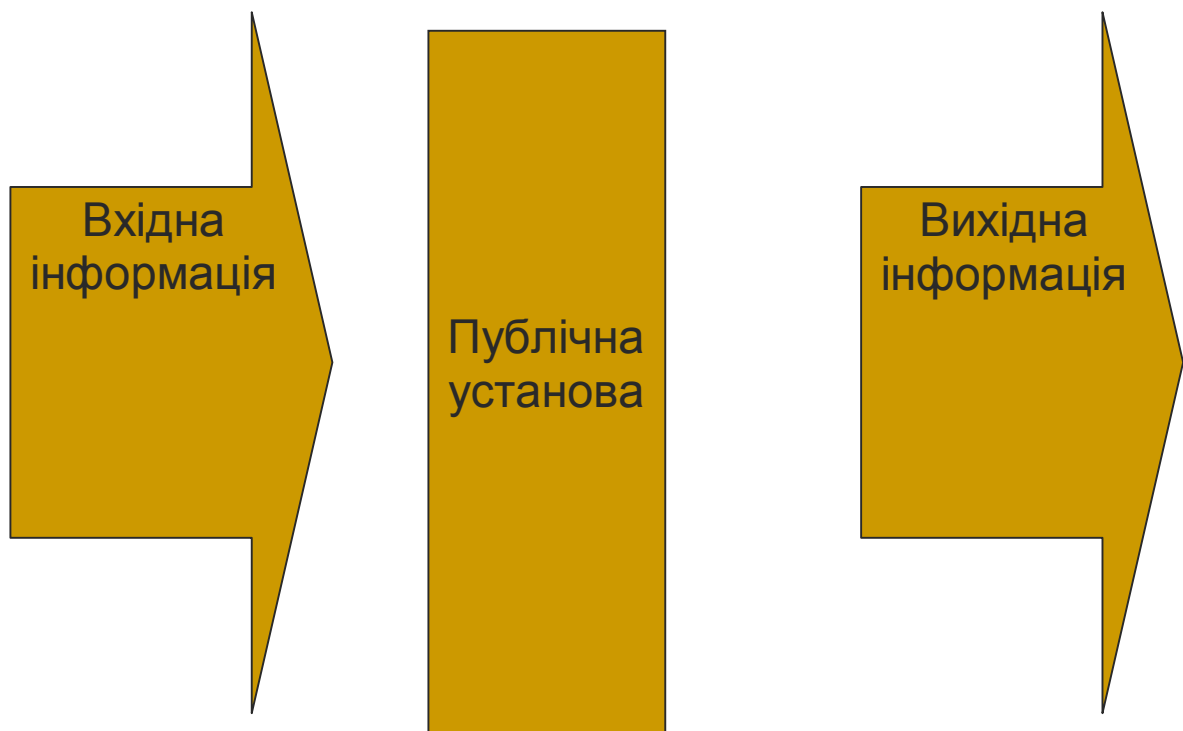
Головними напрямками і способами державної інформаційної політики є:

- забезпечення доступу громадян до інформації;
- створення національних систем і мереж інформації;
- зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності;
- забезпечення ефективного використання інформації;
- сприяння постійному оновленню, збагаченню та збереженню національних інформаційних ресурсів;
- створення загальної системи охорони інформації;
- сприяння міжнародному співробітництву в галузі інформації і гарантування інформаційного суверенітету України.

Державну інформаційну політику розробляють і здійснюють органи державної влади загальної компетенції, а також відповідні органи спеціальної компетенції.

4.8. Загальна схема руху інформації у публічній установі

- Схема руху інформації у публічній установі розробляється окремо для кожного виду публічної установи.
- У загальній схемі руху інформації мають бути враховані користувачі інформації та джерела інформації (див. схему)



Наприклад, для районної державної адміністрації в якості вхідної інформації, яка поступає від органів місцевого самоврядування є:

- Плани робіт;
- Інформація про виконання делегованих повноважень;
- Про події в населених пунктах тощо.

Наприклад, для районної державної адміністрації в якості вхідної інформації, є також інформація, яка поступає:

- від центральних органів виконавчої влади, обласної державної адміністрації;
- Скарги та заяви мешканців району,
- інформація про діяльність юридичних осіб,
- стан соціальної сфери району тощо

Наприклад, для районної державної адміністрації в якості вихідної інформації, є також інформація, яка видається:

- Для населення району (інформування через засоби масової інформації, відповідні заяви та ін.)
- для юридичних осіб

Наприклад, для районної державної адміністрації в якості вихідної інформації, є також інформація, яка видається:

- Для центральних органів виконавчої влади, обласної державної адміністрації

Наприклад, для районної державної адміністрації в якості вихідної інформації, є також інформація, яка видається:

- Для органів місцевого самоврядування (щодо виконання бюджету, програм соціально-економічного розвитку, делегованих повноважень тощо).

Тема 5. Службове діловодство у публічних установах

План лекції

5.1. Зміст понять «діловодство», «документ», «система документації».

5.2. Класифікація документів взагалі та документів управлінської діяльності зокрема.

5.3. Перелік видів розпорядчих та довідниково-інформаційних документів, документації з кадрових питань і особистих офіційних документів.

5.4. Послідовність операцій, які необхідно здійснити для виконання документів.

Література: основна [3]; додаткова [8; 9; 21; 22; 24]; ресурси мережі Internet [32– 35].

Мета теми: оволодіти основними поняттями щодо діловодства за технологією виконання документів

Завдання теми:

1. Зрозуміти роль діловодства в управлінській діяльності.

2. Засвоїти зміст основних понять, що використовуються у діловодстві.
3. З'ясувати класифікацію документів, розмаїття управлінської документації.
4. Оволодіти вміннями щодо технології роботи з документами.

5.1. Зміст понять «діловодство», «документ», «система документації»

Діловодство (справочинство) – діяльність, що охоплює документування, тобто здійснення документів і організацію роботи з ними в процесі здійснення управлінських дій.

Документ – за ДСТУ 2732-94 “Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення” – це матеріальний об’єкт, що містить у зафіксованому вигляді інформацію, оформлений у заведеному порядку і має відповідно до чинного законодавства юридичну силу

Документ – основний вид ділової мови; засіб фіксації певним чином на спеціальному матеріалі інформації про факти, події, явища об’єктивної дійсності та розумової діяльності людини

Система документації – це сукупність документів, взаємопов’язаних між собою, що взаємодіють та створюють цілісні утворення з певними специфічними рисами

Найчисельнішою є система управлінських організаційно-розпорядчих документів.

Специфіку різних сфер діяльності відтворюють галузеві документальні системи (банківська, дипломатична, юридична тощо).

5.2. Класифікація документів взагалі та документів управлінської діяльності зокрема

<i>Ознаки класифікації</i>	<i>Групи документів</i>
Спосіб класифікації інформації	Письмові, графічні, фото- та кінодокументи, фотодокументи
Зміст	Організаційно-розпорядчі (ОРД), фінансово-розрахункові, постачально-збутові та ін.
Місце складання	Внутрішні та зовнішні
Напрямок руху	Вхідні та вихідні
Джерела виникнення	Первинні та вторинні
Форма розробки	Стандартні та індивідуальні
Термін виконання	Звичайні безстрокові, термінові, дуже термінові
Складність	Прості (інформація з одного питання) і складні
Походження	Службові та офіційно-особисті
Стадії створення	Оригінали і копії
Термін зберігання	Постійного зберігання, тривалого (понад 10 років), тимчасового (до 10 років)
Види оформлення	Типові – розробляються вищими органами для підвідомчих організацій і мають обов'язковий характер Трансфертні – виготовляються друкарським способом і містять незмінну та змінну частини Індивідуальні – створюються кожного разу по-новому

Документи управлінської діяльності:

- Організаційні документи;
- Розпорядчі документи;
- Довідково-інформаційні документи;
- Документація з кадрових питань;
- Особисті офіційні документи.

Документи управлінської діяльності:

Організаційні документи:

1) *Положення*

- Типові;
- Індивідуальні

2) *Статути*

- Типові;
- Індивідуальні

3) *Інструкції*

- Посадові;
- З техніки безпеки
- З експлуатації різного обладнання

4) *Правила*

- Внутрішнього трудового розпорядку;
- Підготовки документації для здавання до архіву;
- Експлуатації тощо

5.3. Перелік видів розпорядчих та довідниково-інформаційних документів, документації з кадрових питань і особистих офіційних документів



Довідково-інформаційні документи:

- Відгуки;
- Доповіді;
- Акти;
- Довідки;
- Звіти;
- Записки;
- Огляди;
- Оголошення;
- Протоколи;
- Витяги з протоколу;

- Плани робіт;
- Подання;
- Клопотання;
- Службові листи, телеграми;
- Телефонограми;
- Факси

Документація з кадрових питань:

- Автобіографії;
- Заяви;
- Контракти;
- Особові листки;
- Угоди;
- Характеристики

Особисті офіційні документи:

- Доручення;
- Заповіти;
- Заяви;
- Посвідчення;
- Розписки

5.4. Послідовність операцій, які необхідно здійснити для виконання документів

Порядок виконання документів передбачає здійснення таких операцій:

- Отримання документа на виконання;
- Складання плану дій щодо досягнення визначеної мети та плану контролю із зазначенням конкретних відповідальних осіб та термінів виконання;

- Отримання проміжної інформації;
- Організація вивчення стану виконання на місці;
- Аналіз статистичних даних;
- Аналіз звернень громадян із зазначеного питання;
- Підготовка підсумкової інформації;
- Зняття з контролю.

Під час оформлення документів необхідно перевірити правильність:

- Даних щодо адресата і форми їх подання;
- Датування;
- Розміщення підписів;
- Затвердження та погодження документа;
- Розташування печатки;
- Зазначення наявності додатків.

Тема 6. Технології ділового спілкування

План лекції

6.1. Визначення поняття «спілкування», сутність цього процесу.

6.2. Спілкування та комунікації.

6.3. Типи комунікацій в організації.

6.4. Структура ділової співбесіди, зміст і цілі кожного стану, інструменти, потрібні для їх досягнення.

6.5. Службові наради. Технологія підготовки та проведення службових нарад.

Література: основна [3]; додаткова [4; 8; 9: 21; 22; 24]; ресурси мережі Internet [31; 33–37].

Мета теми: оволодіти навичками організації ділового спілкування.

Завдання теми:

1. З'ясувати сутність спілкування та внутрішньо-організаційної комунікації.
2. Засвоїти типи комунікацій, ознаки класифікації та особливості кожного з видів.
3. Усвідомити цілі, завдання, зміст та інструментарій кожного з етапів ділової співбесіди, послідовність їх виконання.
4. Оволодіти технікою проведення ділової співбесіди.
5. Засвоїти правила побудови ефективних комунікацій.

6.1. Визначення поняття «спілкування», сутність цього процесу

Спілкування – це процес встановлення та розвитку контактів між людьми, зумовлений потребами спільної діяльності.

Спілкування як процес виконує три основні функції:

- *Інформативно-комунікативну* (передача інформації та підтримка комунікативних зв'язків);
- *Інтерактивну* (організація суспільної діяльності);
- *Перцептивну* (формування суб'єктом спілкування образу іншої людини за фізичними особливостями, психологічними рисами, характером поведінки).

Суть процесу спілкування пов'язана з необхідністю постійної координації підрозділів організації та її членів в процесі виконання завдань для досягнення загальних цілей.

Ця координація здійснюється в різноманітних формах і, у першу чергу, за допомогою будь-яких контактів членів організації, тобто спілкування або в процесі комунікації.

Комунікативна функція вбудована в реалізацію всіх інших управлінських функцій, вона виступає засобом їх реалізації.

6.2. Спілкування та комунікації

Комунікативна функція вбудована в реалізацію всіх інших управлінських функцій, вона виступає засобом їх реалізації.

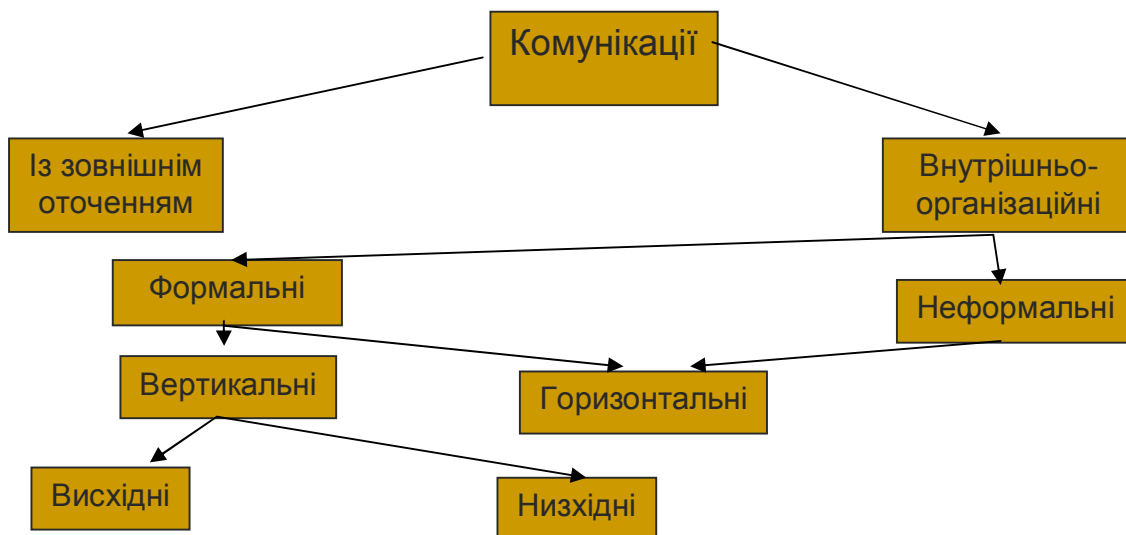
Спілкування є одним із видів реалізації комунікативної функції.

Процес діяльності в будь-якій публічній установі пов'язаний із значною кількістю внутрішньоорганізаційних комунікацій, які можуть бути представлені як сукупність формальних і неформальних відносин.

Формальні комунікації – це ті, наявність яких зумовлена технологічним процесом виконання функцій установи, порядок їх здійснення часто регламентується нормативно-правовими документами (інструкціями, положеннями, методичними рекомендаціями тощо).

Неформальні комунікації – це ті, які виникають між співробітниками у зв'язку з їх особистісними інтересами, схильностями, уподобаннями.

6.3. Типи комунікацій в організації



Правила побудови ефективних комунікацій:

- Готовність до виникнення ситуації непорозуміння;
- Конкретність;
- Створення умов для зворотного зв'язку;
- Пояснювання власних ідей;
- Урахування особливостей адресата;
- Активне та конструктивне слухання;
- Відповідність місця та часу;
- Відкритість;
- Допущення можливості власної неправоти;
- Контроль за невербальними сигналами.

6.4. Структура ділової співбесіди, зміст і цілі кожного стану, інструменти, потрібні для їх досягнення

Співбесіда – цілеспрямований підбір слів, завдяки яким один чи кілька її учасників намагаються здійснити вплив на інших співрозмовників з метою зміни існуючої в установі ситуації чи відносин (рис. 6.2).

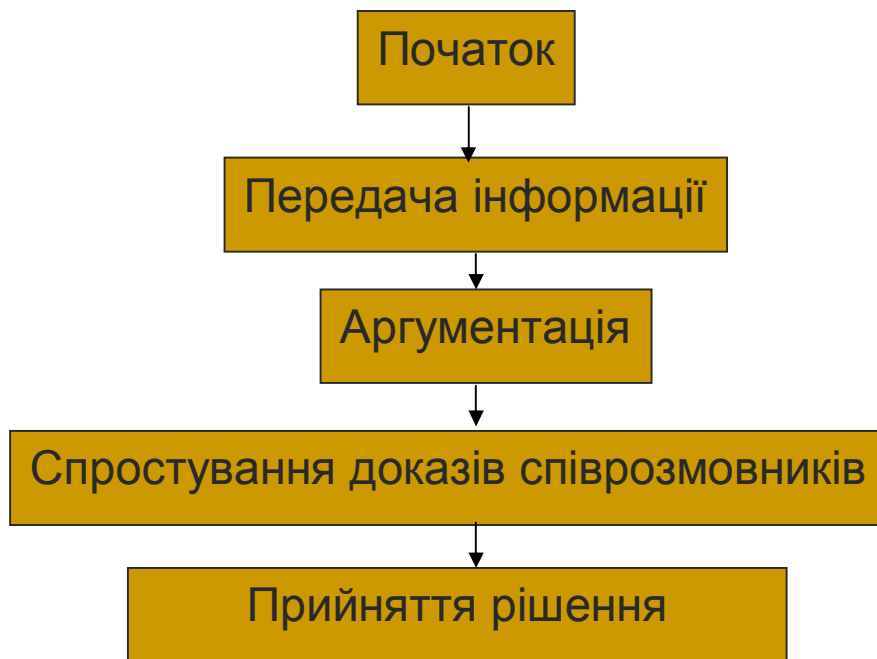


Рис. 6.2. Процес ділової співбесіди

Початок:

- Усунення напруженості;
- Стимулювання уваги;
- Налагоджування особистих контактів

Передача інформації:

- Збір спеціальної інформації;
- З'ясування мотивів та цілей співрозмовника;
- Передача запланованої інформації;
- Формування підвалин щодо аргументації;
- Аналіз позиції співрозмовника;

Аргументація:

- Формування попередньої думки;
- Зайняття визначеної позиції;

- Усунення або пом'якшення суперечностей;
- Перевірка положень і фактів.

Спростування доказів співрозмовників:

- Підсилення переконливості нашої позиції;
- Уникнення сумнівів;
- Вивчення мотивів заперечень співрозмовника;

Прийняття рішення

- Досягнення основної або другорядної мети;
- Забезпечення сприятливої атмосфери наприкінці бесіди;
- Стимулювання співрозмовника до дії;
- Складання висновків.

До співбесіди потрібно готуватися, тобто зібрати, вивчити інформацію щодо розмовників, змісту бесіди, власної позиції щодо теми обговорення.

Дуже важливе значення має початок співбесіди.

Для усунення напруженості, стимулювання уяви та налагодження особистих контактів сприяє відповідний зовнішній вигляд, виявлення поваги до співрозмовника, до його думок та інтересів, стислі та змістовні вступні фрази, звертання за порадою тощо.

Під час передачі інформації необхідно, спостерігаючи за поведінкою співрозмовника, намагатися

з'ясувати його мотиви і цілі,
зрозуміти його позицію,
сформулювати підґрунтя для аргументації.

Складові етапу “передача інформації”:

- Інформування співрозмовника,
- Постановка питань,
- Слухання співрозмовника,
- Спостерігання за його реакціями,

- Їх аналіз.

Деякі рекомендації щодо постановки питань

- Питання слід використовувати не згорнуті (відповідь на які може бути лише “так” чи “ні”), а розгорнуті (хто?, що?, як?, чому?, скільки?, як на вашу думку?), а також
- Питання для обміркування (чи вірно я зрозумів?, чи вважаєте Ви що ...?).

Дуже важливим є мистецтво слухання, яке потребує таких вимог:

- Ніяких сторонніх думок;
- Слухаючи, не можна обмірковувати одночасно наступне питання;
- Треба концентруватися на сутності проблеми, відкладаючи все другорядне.

На етапі аргументації необхідно

- Перевірити основні положення і факти,
- Зайняти визначені позиції,
- Усунути або пом'якшити суперечності.

Цей етап потребує

- Великих знань,
- Концентрації уваги,
- Присутності духу,
- Коректності висловлень.

Правила побудови аргументації

- Використовувати прості, зрозумілі, докладні, переконливі поняття;
- Пристосовувати аргументи, спосіб і темп аргументації до особистостей співрозмовника;
- Намагатися більш наочно висловити власні докази;
- Вести аргументацію коректно.

Під час етапу “Спростування доказів співрозмовника” доцільно

- Вивчити мотиви його заперечень,
- Підсилити переконливість власної позиції,
- Уникнути сумнівів.

Для досягнення цілей етапу “Спростування доказів співрозмовника” необхідно:

- Докладно з'ясувати суть зауважень;
- Поважати точку зору співрозмовника;
- Не суперечити брутально;
- Визнавати можливість існування нових підходів для вирішення проблеми;
- Контролювати реакцію;
- Не припускати особистої переваги.

Змістом етапу прийняття рішення є

- досягнення основної або другорядної мети,
- складання висновків, стимулювання співрозмовника до дії,
- забезпечення сприятливої атмосфери наприкінці бесіди.

Принципи проведення ділової співбесіди:

- Привертання уваги співрозмовника;
- Зацікавлення;
- Детального обґрунтування позиції;
- Виявлення інтересів, усунення сумнівів;
- Перетворення інтересів у рішення.

Тема 7. Інноваційні технології публічного адміністрування

План лекції

7.1. Інноватизація діяльності публічних установ.

7.2. Використання технологій стратегічного аналізу в системі публічного адміністрування.

7.3. Проектні технології в системі публічного адміністрування.

7.4. Електронне урядування в системі публічного адміністрування.

7.5. Маркетингові технології в системі публічного адміністрування.

7.6. Бенчмаркінгові технології в системі публічного адміністрування.

7.7. Новітні соціологічні та соціальні технології.

Література: основна [1–3]; додаткова [4; 5; 7–11; 20–22; 24]; ресурси мережі Internet [25–39].

7.1. Інноватизація діяльності публічних установ

Інновація (з англ. innovation) – це “діяльність, що скерована на розробку, створення та розповсюдження нових видів виробів, технологій, організаційних форм” [Словарь-справочник предпринимателя. – М.: Издательско - производственная фирма “Зевс”. – 1992, с. 84].

Існує і інше визначення: “Інновація – це нововведення, комплексний процес створення, розповсюдження і використання новшеств (нового практичного засобу) для задоволення людських потреб, які змінюються під впливом розвитку суспільства” [Экономика предприятия. / Под ред. В.Я. Горфинкеля, Е.М. Купрякова. – М.: Бизнес и Банки, ЮНИТИ. – 1996, с. 351].

Аналіз різних визначень інновації, який був зроблений авторами підручника [Инновационный менеджмент: Учебник для вузов / С. Д. Ильенкова, Л.М. Гохберг, С.Ю. Ягудин и др.; Под ред. С.Д. Ильенковой. – М.: Банки и биржи. ЮНИТИ, 1997, с. 7], навів на висновок, що *специфічний зміст інновації складають зміни, а головною функцією інноваційної діяльності є функція зміни.*

Австралійський вчений І. Шумпетер ще в 1911 році виділив п'ять ти-

пових змін:

- використання нової техніки, нових технологічних процесів або нового ринкового забезпечення виробництва (купівля – продаж);
- впровадження продукції з новими властивостями;
- використання нової сировини;
- зміни в організації виробництва та його матеріально-технічного забезпечення;
- поява нових ринків збуту.

Пізніше, в 30-ті роки, як підкреслюється в підручнику [Инновационный менеджмент: Учебник для вузов / С. Д. Ильенкова, Л.М. Гохберг, С.Ю. Ягудин и др.; Под ред. С.Д. Ильенковой. – М.: Банки и биржи. ЮНИТИ, 1997, с. 8], він вже ввів поняття інновації, тлумача його як зміну з метою впровадження та використання нових видів споживчих товарів, нових виробничих і транспортних засобів, ринків та форм організації в промисловості.

Іноді, підкреслюють далі автори цього ж підручника, інновація розглядається як процес. В цій концепції визнається, що нововведення розвивається в часі і має виразно виражені стадії.

Методологія системного опису інновації в умовах ринкової економіки базується на міжнародних стандартах, відповідно до яких *інновація визнається як кінцевий результат інноваційної діяльності, який отримав втілювання в вигляді нового або удосконаленого продукту, що був упроваджений на ринку, нового або удосконаленого технологічного процесу, що використовується в практичній діяльності, або в новому підході до соціальних послуг* [Инновационный менеджмент: Учебник для вузов / С. Д. Ильенкова, Л.М. Гохберг, С.Ю. Ягудин и др.; Под ред. С.Д. Ильенковой. – М.: Банки и биржи. ЮНИТИ, 1997, с. 9].

***Інноваційний процес пов'язаний зі створенням,
опануванням та
розповсюдженням інновацій.***

Ті, хто створюють інновації (новатори), повинні керуватися стратегією перевершення конкурентів, створив новину, яка буде визнана унікальною в

певній галузі.

Пітер Друкер виділив сім джерел інноваційних можливостей, якими треба управляти, щоб досягнути успіху, незалежне від того, чи це комерційне підприємство чи інституція державного управління.

Першу групу, до якої входять чотири джерела, що містяться в організації (підприємстві, установі та т. ін.), складають:

- *Несподіванка* – несподіваний успіх, несподіваний провал, несподівана зовнішня подія.
- *Невідповідність* – між фактичною реальністю, якою вона уявляється чи “повинна бути”.
- *Інновація внаслідок потреби технологічного процесу.*
- *Зміни в структурі галузі промисловості чи ринку, не усвідомлені всіма.*

До другої групи джерел інноваційних можливостей, групи із трьох джерел, належать зміни за межами конкретної організації (підприємства, установи, тощо):

- *Демографічні зміни* (зміни кількості населення).
- *Зміни сприйняття настроїв і значень.*
- *Нові знання* (як наукові, так і ненаукові).

У повсякденній практиці, як правило, ототожнюється поняття нововведення, новація, новина, інновація, що цілком з'ясовно.

Будь-які винаходи, нові явища, види послуг чи методи тільки тоді одержують суспільне визнання, коли будуть прийняті до поширення (комерціалізації), і вже в новій якості вони виступають як нововведення (інновації).

Процес перекладу новини (новації) у нововведення (інновації) також вимагає витрат різних ресурсів, основними з яких є інвестиції і час.

В умовах ринку як системи економічних відношень купівлі-продажу товарів, у рамках якої формуються попит, пропозиція і ціна, основними компонентами інноваційної діяльності виступають новина, інвестиції і ново-

введення.

Новини формують ринок новин (новацій),
інвестиції ринок капіталу (інвестицій),
нововведення (інновації) ринок чистої конкуренції нововведень.

Інноваційна діяльність спрямована на практичне використання наукового, науково-технічного результату й інтелектуального потенціалу з метою одержання нового чи поліпшення виробленого продукту, способу його виробництва і задоволення потреб суспільства в конкурентоздатних товарах і послугах, удосконалювання соціального обслуговування.

В основі інноватизації діяльності публічних лежить Закон України “про інноваційну діяльність”, в якому наведено низку термінів, що характеризують інноваційну діяльність і вживаються в такому значенні:

Інновації – це новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери;

Інноваційна діяльність – це діяльність, що спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг;

Інноваційний продукт – результат науково-дослідної і (або) дослідно-конструкторської розробки, що узгоджується з вимогами, встановленим цим Законом;

Інноваційний проект – комплекс документів, що визначає процедуру і комплекс усіх необхідних заходів (у тому числі інвестиційних) щодо створення і реалізації інноваційного продукту і (або) інноваційної продукції;

Пріоритетний інноваційний проект – інноваційний проект, що належить до одного з пріоритетних напрямів інноваційної діяльності, затверджених Верховною Радою України;

Інноваційна інфраструктура – сукупність підприємств, організацій, установ, їх об'єднань, асоціацій будь-якої форми власності, що надають по-

слуги із гарантування інноваційної діяльності (фінансові, консалтингові, маркетингові, інформаційно-комунікативні, юридичні, освітні тощо).

Отже під інноватизацією діяльності публічних установ будемо розуміти інноваційну діяльність, що спрямована на використання результатів наукових досліджень та розробок, зокрема шляхом реалізації інноваційних проектів, у системі та процесах публічного адміністрування (державного управління) і зумовлює появу нових управлінських (адміністративних) технологій (інфраструктурних, інституційних, правових, організаційних, ресурсних та ін.).

Отже інноватизація діяльності публічних установ узгоджується із стратегічним пріоритетним напрямом інноваційної діяльності в Україні на 2003-2013 роки, визначеним у Законі України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” (ст. 7), а саме розвитку інноваційної культури суспільства.

Коли йдеться про інноватизацію публічного адміністрування (державного управління), насамперед, мається на увазі, що інновації можуть бути змістовними (ідеї, теорії, гіпотези, принципи, концепції, стратегії, прогнози та ін.), теоретико-методологічними (парадигми, підходи, моделі, методи, класифікації та ін.) та

технологічними (технічними, економічними, ергономічними, нормативними, регламентними тощо).

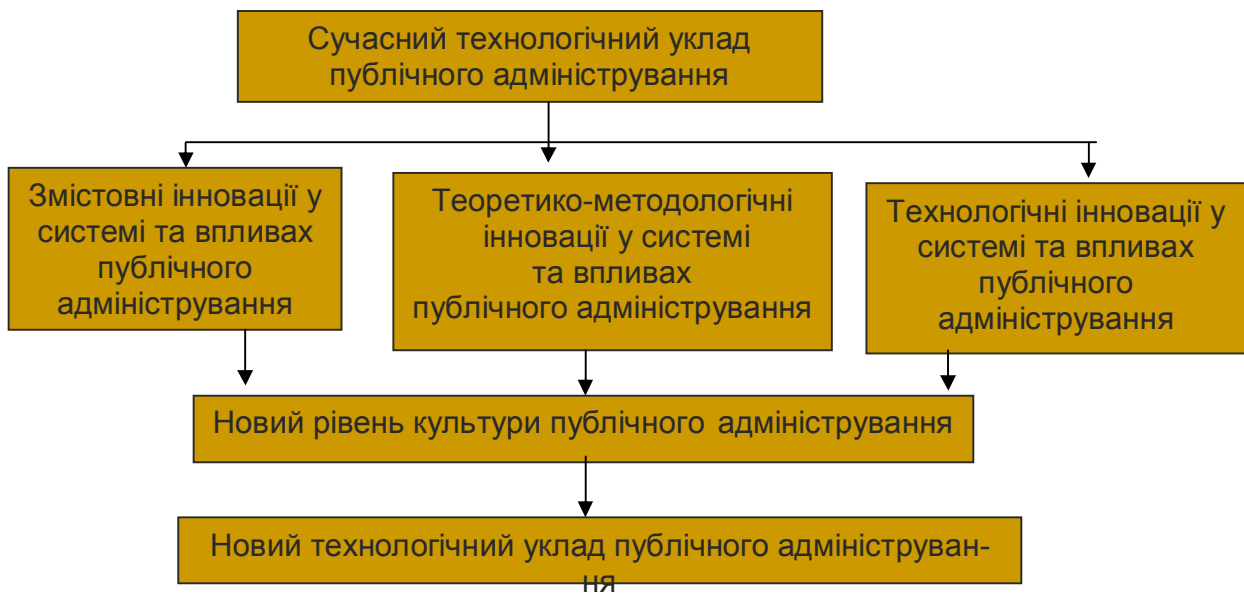


Рис. 7.1. Спрощена модель інноватизації публічного адміністрування*

У наведеній на рис. 7.1 моделі технологічний уклад публічного адміністрування розглядається як сукупність технологій у системі та впливах публічного адміністрування (державного управління), характерних для певного рівня його розвитку.

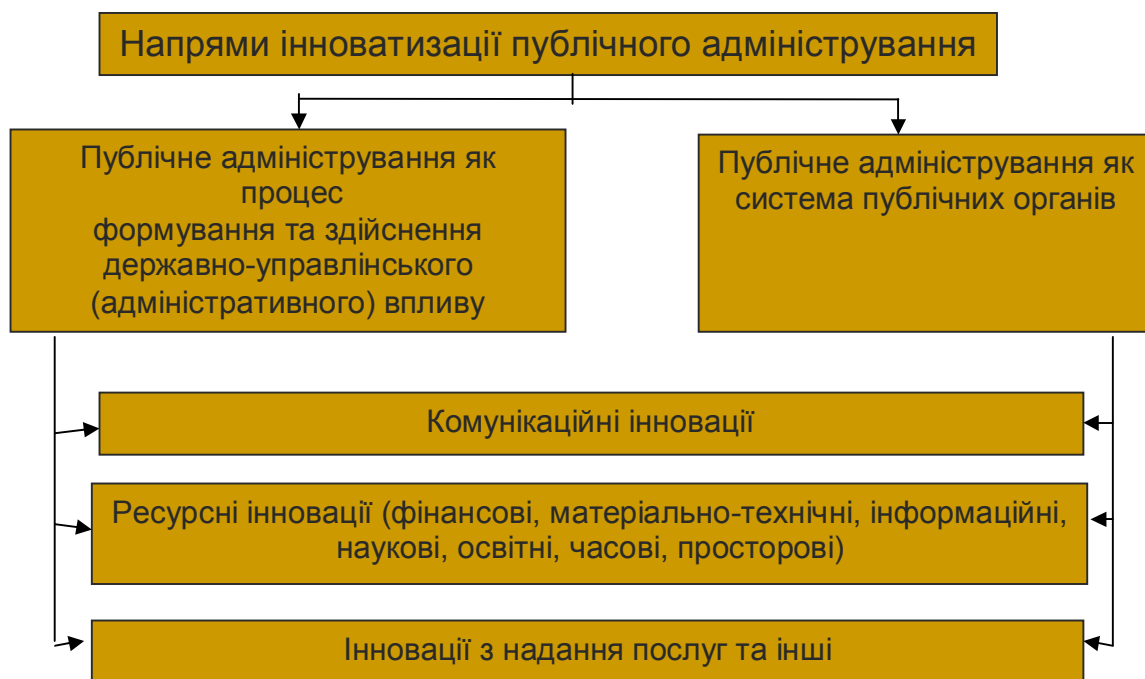
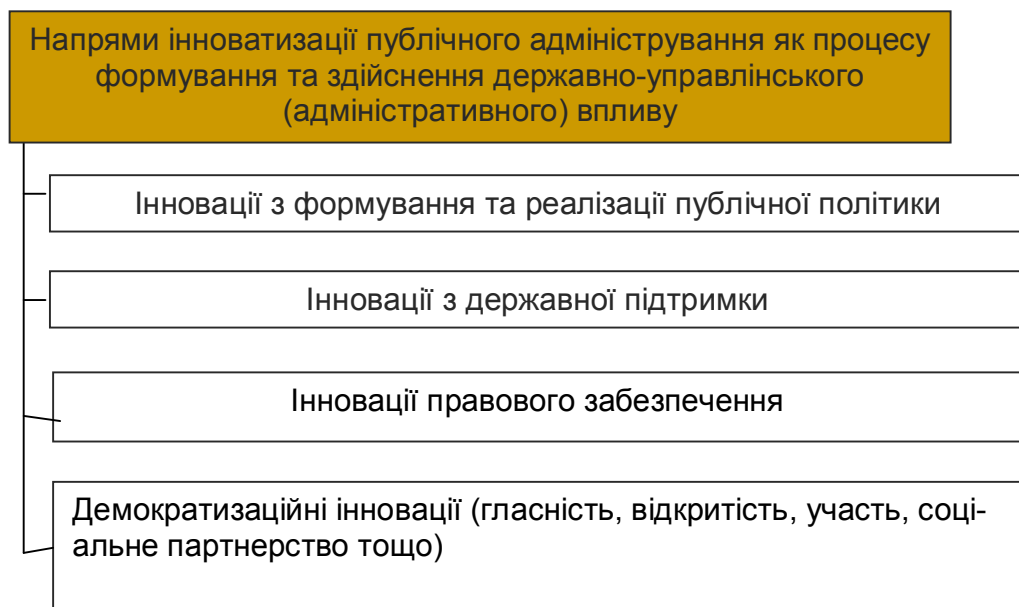
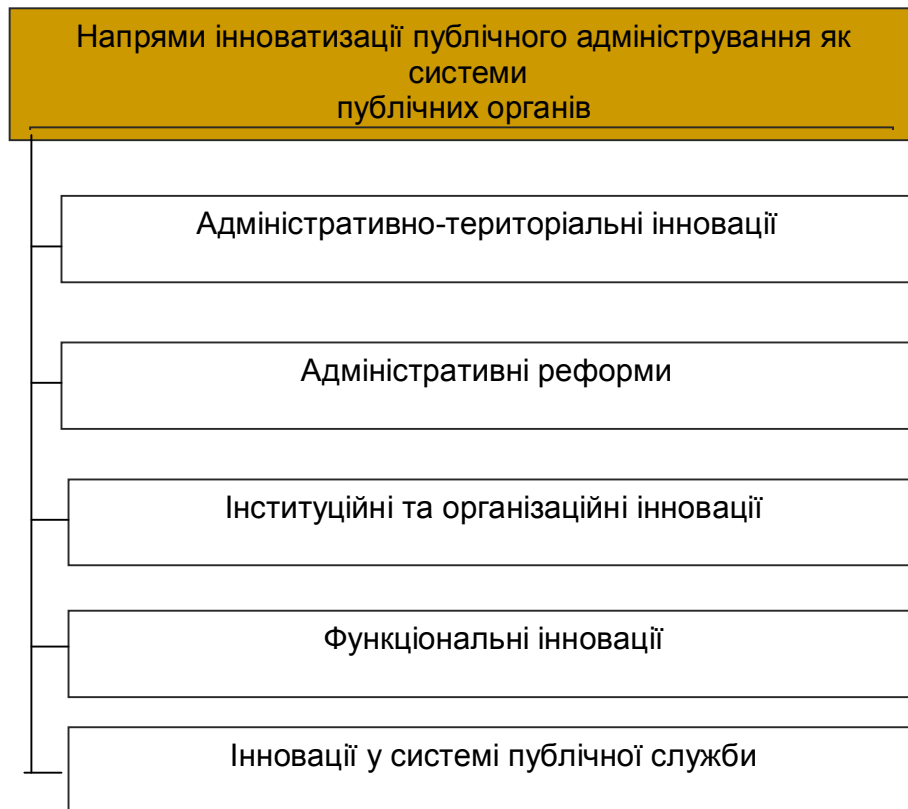


Рис. 7.2. Модель структуризації напрямів інноватизації публічного адміністрування





Процес інноватизації технологій публічного адміністрування має виходити, насамперед, з пріоритетних завдань суспільства (держави, місцевого самоврядування тощо), найкорисніших для суспільства на цей момент і масштабних за результатами та ефектом, а також здійснюватися на підставі чинного законодавства, що регулює інноваційну діяльність.

Законом України “Про інноваційну діяльність” (ст. 2) зазначено, що законодавство України у сфері інноваційної діяльності базується на

- Конституції України
- і складається із Законів України:
- “Про інвестиційну діяльність”,
- “Про наукову і науково-технічну діяльність”,
- “Про наукову і науково-технічну експертизу”,
- Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків”,

- “Про спеціальну економічну зону “Яворів”,
- “Про інноваційну діяльність”
- “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні”,
- “Про внесення змін до Закону України “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”,
- “Про наукові парки” та інших законодавчих актів, що регулюють суспільні відносини у цій сфері.

Тема 8. Зарубіжний досвід впровадження та реалізації технологій публічного адміністрування

План лекції

8.1. Західноєвропейський досвід впровадження та реалізації технологій публічного адміністрування.

8.2. Досвід впровадження та реалізації технологій публічного адміністрування в країнах Центральної та Східної Європи.

8.3. Російський досвід впровадження та реалізації технологій публічного адміністрування.

8.4. Досвід впровадження та реалізації технологій публічного адміністрування в країнах співдружності незалежних держав.

8.5. Досвід впровадження та реалізації технологій публічного адміністрування у США та Канаді.

8.6. Японський досвід впровадження та реалізації технологій публічного адміністрування.

Література: основна [1–3]; додаткова [4; 6–9; 11; 15; 20–24]; ресурси мережі Internet [25–27; 29].

Пропонується на самостійну підготовку.

Модуль 2. Технології адміністративного менеджменту у публічному адмініструванні

Тема 9. Адміністративний менеджмент: сутність та основні складові

План лекції

9.1. Поняття і сутність адміністративного менеджменту.

9.2. Методи дослідження, застосовувані в науці про адміністративне управління.

9.3. Історія розвитку адміністративно-державного управління.

9.4. Проблеми теорії адміністративно-державного управління. Визначення адміністративного процесу.

9.5. Поняття про адміністративну діяльність.

Література: основна [1; 2]; додаткова [4; 7; 8; 9; 11; 20–22; 24]; ресурси мережі Internet [27; 29; 30; 32–35; 37; 39].

9.1. Поняття і сутність адміністративного менеджменту

В системі організаційно-управлінських наук менеджмент займає особливо місце. У повсякденному розумінні менеджмент зазвичай асоціюють з окремою групою осіб, чия робота полягає в організації і управлінні всім персоналом організації для досягнення поставлених завдань [1].

В науковій літературі визначення сутності та змісту менеджменту визначають через різні підходи, а саме: як функція (вид діяльності), процес, наука та мистецтво, категорія людей, що здійснюють управління, орган чи апарат управління.

В процесі своєї еволюції менеджмент як наука та практична діяльність охоплював різні сфери та процеси людської діяльності, в тому числі і адміністративно-державну (рис. 9.1).

В сучасній науковій думці є різні визначення адміністративному менеджменту. Фомічев А.Н., на якого здійснено посилання в [1] дає таке визна-

чення: „Адміністративний менеджмент” – одно з основних напрямів сучасного менеджменту, яке вивчає адміністративно-розпорядчі форми управління”.



Рис. 9.1. Місце адміністративного менеджменту в системі наук про менеджмент

На думку Д. Бодді, Р. Пейтона, на які здійснено посилання в [1], адміністративний менеджмент (administrative management) – управління, що спирається не стільки на особисті якості індивідів, скільки на інститути і встановлений порядок.

Отже, адміністративний менеджмент можна визначити як науку та практичну діяльність про адміністративну діяльність.

«Подібно будь-якій дисципліні, що сформувалася і розвивається, наука про адміністративне управління займається реєстрацією і систематизацією явищ, що маютьсся в даній області, а також розкриттям закономірностей і причинних зв'язків між ними, щоб на цій основі сформулювати практичні висновки і рекомендації» [1].

Основною ознакою, що відрізняє одну дисципліну від іншої, на думку С. Ковалевски, на якого здійснено посилання в [1], є особлива, визначена область і ціль дослідження.

Для науки адміністративного управління щодо її **області дослідження** існує два погляди:

1. **Адміністративне управління** – «область управління, що займається цілями, функціями і проблемами організаційних компонентів як єдиного цілого. Це визначення охоплює всі структурні одиниці від корпорації в цілому до самого невеликого підрозділу або сектора у відділі» (Ральф Ч. Девис, консультант із питань управління і професор по організації бізнесу в університеті штату Огайо, США).
2. «Для науки про адміністративне управління такою областю будуть різні підрозділи апарата державного управління й у досить невеликому ступені органи влади (останні – лише у випадку виконання ними функцій явно адміністративного характеру» [1].

Мета досліджень відповідно до другого погляду на адміністративне управління – вироблення рекомендацій з ефективної справної діяльності апарата державного управління в самому широкому розумінні.

Наука про адміністративне управління – дисципліна періоду інтеграції наук.

На думку С. Ковалевски [1], період розвитку наук останньої чверті ХХ століття характеризувався двома суперечливими тенденціями. Перша спричиняла розподіл первісних цільних дисциплін на ряд ділянок, кожна з яких претендувала на роль самостійної дисципліни. Це природний результат збільшення обсягу знань у рамках традиційних дисциплін, а також необхідності усе більш розвитої спеціалізації в границях кожної з них. Інша тенденція, що досить сильно позначилася наприкінці 70-х рр. ХХ століття, і як би йшла в протилежному напрямку, була викликана умовами життя, що ускладнилися. У зв'язку з виникненням у навколишньому нас світі взаємозалежних явищ, дотепер зовсім або майже невідомих, з'являються проблеми, вирішити які неможливо, застосовуючи інструменти однієї наукової дисципліни. Ці проблеми можуть бути вирішені шляхом з'єднання зусиль ряду близьких, а іноді віддалених наук. Наука про адміністративне управління, на думку С. Ковалевски, повинна використовувати досягнення багатьох різноманітних областей знання, переробляючи них відповідно

своїм потребам, відбираючи і систематизуючи відповідно до своїх критеріїв і, що особливо важливо, доповнюючи власними дослідженнями. Взаємозв'язок науки про адміністративне управління з іншими науками наведено на рис. 9.2.

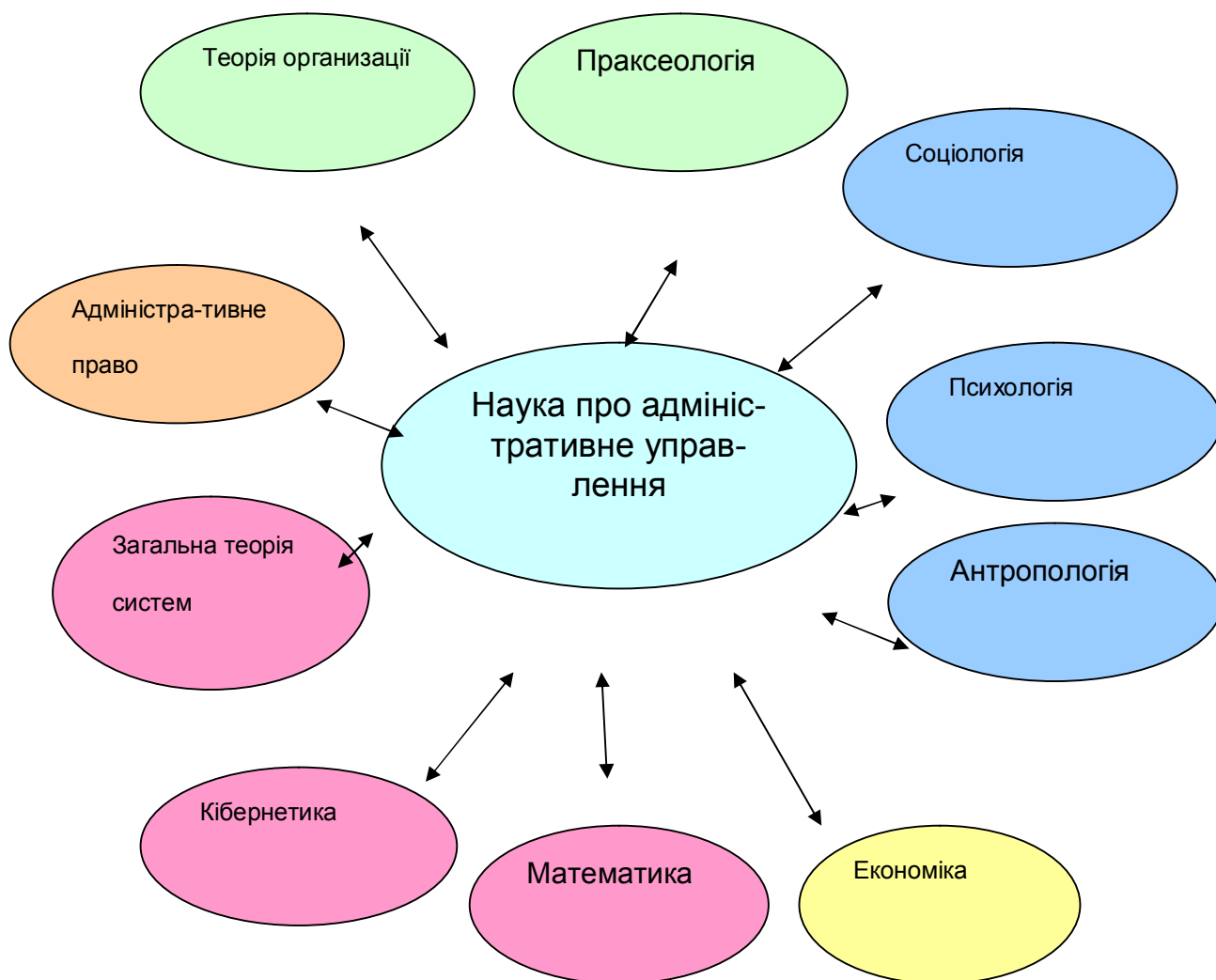


Рис. 9.2. Найбільш сформовані області наук, деякі елементи яких слід включити в теоретичні основи науки про адміністративне управління

9.2. Методи дослідження, застосовувані в науці про адміністративне управління

«Прикордонний» характер науки про адміністративне управління веде до того, що застосовувані в ній методи дослідження досить різноманітні. Найбільше часто, як відзначає С. Ковалевски [1], використовуються соціологічні методи, що, як правило, припускають необхідність здійснення масових спостережень і масової реєстрації явищ. Зрозуміло, скрізь, де мова йде про масову реєстрацію фактів і їхню обробку, повинні застосовуватися методи статистики.

Крім соціологічних методів, для апарата адміністративного управління досить корисним і гарантуючим відносно швидкі результати є так називаний метод технічного аналізу праці (work study), здавна застосовуваний у виробництві, а в останні роки використовуваний у багатьох країнах також для досліджень, проведених в області управлінської праці. Зовсім специфічна в дослідженні апарата адміністративного управління, як вважає С. Ковалевски, роль порівняльного методу і всіх його варіантів. По-перше, наука про адміністративне управління не є наукою дедуктивною, що розвивається на базі логічних висновків із прийнятих аксіом, як, наприклад, математичні науки. По-друге, у науці про адміністративне управління неможливе застосування експериментальних методів, тому що вона не в змозі ізолювати досліджувані явища від впливу побічних факторів у тій ступені, що доступний природничим наукам. І, нарешті, по-третє, результати досліджень, проведених індуктивним методом, конкретизуються і доповнюються завдяки порівнянню їх з аналогічними результатами інших досліджень (зрозуміло, при дотриманні обов'язкової умови порівнянності).

9.3. Історія розвитку адміністративно-державного управління

У XVIII в. адміністративне управління носило чисто технічний характер. У цю епоху виникає так називана камералістика, що, однак, не була ще наукою в сучасному розумінні, тому що обмежувалася майже винятково описом явищ адміністративного управління, оперуючи при цьому в якості єдиної понятійної границі – відмежуванням адміністративного управління від судочинства (Regierungssachen і Justizsachen) [1].

XIX століття принесло розгалуження камералістики на два напрямки: науку про адміністративне управління і науку адміністративного права. Першим напрямком займався професор Віденського університету Л. фон Штейн (1815 – 1890). Їм написана велика праця «Навчання про адміністративне управління» (*Verwaltungslehre*) у восьми томах, що поступово видавалися протягом майже 20 років, з 1865 до 1885 р. Монументальна праця цього вченого, як підкреслює С. Ковалевски [1], не залишила у діяльності апарата адміністративного управління капіталістичних країн ніяких слідів. Наука про адміністративне управління перестала розвиватися. Її відродження зв'язане з розвитком теорії організації, що виступає під різними, близькими за змістом назвами. Свій початок вона бере від публікації книги американського інженера Ф. Тейлора «Принципи наукового управління», що була видана в 1911 р. Ф. Тейлор цікавився лише організацією виробництва, скоріше – його мікроструктурою: організацією робочого місця і роллю майстра.

Крім Ф. Тейлора, до творців теорії організації належить А. Файоль, основна праця якого «Загальна і промислова адміністрація» з'явилася в 1916 р. На противагу Ф. Тейлору А. Файоль займався в основному проблемами макроструктури, загальними питаннями управління підприємствами. Таким чином, першим, хто прийшов до висновку, що теорію організації слід застосовувати до державного управління, був А. Файоль.

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, розроблювання й оцінювання програм і планів суспільного розвитку. 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 [1].

Тому так важливо сьогодні досліджувати й узагальнювати досвід розвитку світової науки у сфері державного адміністрування, в тому числі міжнародний понятійний апарат, матеріали експертів ООН з питань адміністративно-державної діяльності. Одночасно слід проводити велику

самостійну роботу, оскільки поняття і терміни адміністративно-державного управління необхідно узгодити з національним управлінським лексиконом, зробити зрозумілими та доступними прикладні управлінські технології.

9.4. Проблеми теорії адміністративно-державного управління

Адміністративний менеджмент базується на методологічних засадах теорії адміністративно-державного управління.

Будь-яка наука має об'єкт і предмет. **Об'єктом** теорії адміністративно-державного управління є адміністративно-державна діяльність. На другій Нараді експертів ООН адміністративно-державну діяльність визначили як *процес досягнення національних цілей і завдань через державні організації*. Причому наголосили, що поняття адміністративно-державної діяльності може бути поширене на адміністраторів виконавчих, законодавчих і судових органів.

У світлі цього визначення **предметом** теорії адміністративно-державного управління є наукове обґрунтування процесу досягнення оптимального державного управління шляхом організації [1]. Американський політолог Маршалл Даймонк дійшов висновку, що сучасна теорія адміністративно-державного управління – це новий науковий синтез, що має необхідне відношення до всіх галузей знання і всіх питань, які входять у здійснення офіційної політики і програм.

У [22, с. 38] звертають увагу на кілька основних проблем, якими сьогодні займається теорія адміністративно-державного управління.

По-перше, це проблема організації державного управління на різних рівнях: національному, регіональному та місцевому. Сюди належить розробка загальної теорії державних організацій, функцій апарату державного управління на різних рівнях, координація державного управління як цілісної системи.

По-друге, великим блоком проблем є підготовка і рекрутування управлінських кадрів. Отут досліджують питання оптимальної структури штатного складові чиновників державного апарату, управління персоналом державних організацій, вимоги до менталітету і стилеві роботи професійних державних службовців, проблеми лідерства і боротьби з бюрократизмом.

По-третє, це питання, пов'язані з технікою державного

адміністрування. Цей блок проблем включає розробку теорії прийняття державних рішень, політичного прогнозування, методів адміністративно-державного управління в кризових і конфліктних ситуаціях, технології взаємин державної адміністрації і засобів масової інформації.

При вирішенні цих питань теорія адміністративно-державного управління може використовувати безліч спеціальних теорій (наприклад, теорію конфлікту і консенсусу, прийняття рішень, політичного прогнозування та ін.). Але в той ж час існує і загальна теорія адміністративно-державного управління, покликана пояснити державне управління як систему і цілісність.

У [22, с. 39] підкреслюється, що адміністративно-державне управління містить у собі як статику, так і динаміку, що відображується відповідно в адміністративно-державному порядкуві та політичному процесі. Динамізм буття робить його вічно незавершеним, і, навпаки, незавершеність буття є ознака його динамізму. Саме в силу цієї незавершеності і відкритості процесу політичного теорія адміністративно-державного управління має зосереджувати увагу на його динаміці. Алі в той же час динаміку політичного процесу не можна зрозуміти без усебічного дослідження існуючої в кожен історичний період статички адміністративно-державного управління. З цього погляду теорія адміністративно-державного управління як наукова дисципліна має рівномірно охоплювати як існуючий порядок адміністративно-державного управління, де домінують постійні, незмінні величини, так і політичний процес, де домінують змінні величини.

Арсенал дослідницьких засобів і інструментів теорії адміністративно-державного управління включає всі основні принципи наукового дослідження: аналіз і синтез, індукцію і дедукцію, порівняння, узагальнення. Провідне місце в методології, на думку [46, с. 39], належить системному і ситуаційному аналізу.

9.5. Визначення адміністративного процесу

Адміністрація – [лат. administratio – керування, управління, керівництво] – 1) управлінська діяльність державних органів; організаційна

діяльність у сфері управління; 2) органи виконавчої влади держави; урядовий апарат; 3) посадові особи, що керують персоналом будь-якої установи, підприємства; 4) розпорядники, відповідальні улаштовувачі будь-чого.

Адмініструвати [лат. *administrare* – керувати, завідувати, управляти] – 1) керувати, завідувати; 2) керувати формально, бюрократично, лише за допомогою наказів, командування [1].

Процес – це сукупність послідовних дій для досягнення якого-небудь результату.

Елементи процесу управління, на думку, що висловлена в [1], представляють логічний взаємозв'язок управлінських категорій, що визначають наступні характеристики управлінської діяльності:

- для чого виконується процес управління;
- що з'явилося причиною виникнення процесу управління;
- на що спрямований процес управління;
- який вид впливу виробляється в процесі управління.

Виходячи із сутності управлінської праці, що є різновидом розумової праці ці ж фахівці виділяють наступні елементи процесу управління: ціль, ситуацію, проблему, рішення.

Адміністративний процес базується на загальних функціях менеджменту (плануванні, організації, контролі, координації і мотивації) і конкретизується в залежності від цілей і задач управління ситуацією, що складається, і проблем, які розв'язуються.

9.6. Поняття про адміністративну діяльність

Адміністративна діяльність, будучи різновидом управлінської діяльності, спрямована на організацію і управління різними процесами.

На думку В. В. Черкасова, яка надана в [1, с. 23], поняття «управлінська діяльність» є ведучою, направляючою серед інших видів діяльності, тому що є свідомо здійснюваною людською діяльністю, спрямованою на ефективне функціонування здійснюваних робіт (індивідуально або колективно) по досягненню тих або інших цілей, рішенню відповідних задач, виконанню функцій.

Адміністративна діяльність – це діяльність працівників апарату управління, яка здійснюється в рамках визначеної посади.

В основі визначення посади і її функціонального навантаження лежить, насамперед, поділ праці. З урахуванням основних принципів і управлінських технологій при виконанні визначених видів діяльності виділяються функції, види робіт, операції, дії й ін., а потім йде закріплення управлінської праці за індивідом. При цьому необхідно максимально (кількісно і якісно) враховувати можливості індивіда, якщо йде процес удосконалювання, реорганізації управлінської діяльності, системи управління. У протилежному випадку повинні існувати кваліфікаційні вимоги до посадової особи.

До основних форм поділу праці в апараті управління відносять:

функціональний поділ праці, тобто спеціалізація при виконанні різних функцій управління, видів управлінських робіт;

технологічний поділ праці, тобто поділ по видах робіт і операцій з відповідною спеціалізацією управлінських працівників. Мова йде про те, що працівники виконують ту або іншу процедуру не цілком, а тільки її частину, кілька операцій.

В основу поділу управлінських працівників на категорії (керівники, спеціалісти, технічні виконавці) покладений технологічний принцип класифікації.

Посадова діяльність управлінських працівників за своєю технологією поділяється на три основних цикли, у рамках яких виконуються різні операції і процедури:

інформаційний цикл – пошук, збір, передача, обробка, збереження усіх видів інформації. Цим переважно займаються спеціалісти і технічні виконавці;

логіко-розумовий цикл – вироблення і прийняття управлінських рішень (дослідження, науково-технічні й інші розробки, техніко-економічні розрахунки, прогнози, вироблення рішень). В основному цим займаються

спеціалісти і керівники;

організаційний цикл – організаційно-управлінський вплив на об'єкт управління для реалізації рішення. Підбор і розміщення кадрів, інструктаж, доведення завдань до виконавців, оперативне планування, організація трудових процесів персоналу, координація, контроль виконання і т.п. Цим займаються керівники.

Трудові операції в процесі здійснення управлінської й адміністративно-посадової діяльності можна розділити на творчі, логічні і технічні, котрі приблизно знаходяться в наступному співвідношенні (див. табл. 9.2).

Таблиця 9.2

Трудові операції по категоріях (у %) [1]

Операції	Категорії працівників			
	Керівники підрозділів	Старші фахівці	Фахівці	Діловодний персонал
Творчі	60	50	35	10
Логічні	30	40	40	15
Технічні	10	10	25	75

Професійно-кваліфікаційний поділ праці – за цією ознакою скерований на розподіл обов'язків і розмежування відповідальності між працівниками з урахуванням займаної посади, ступеня складності виконуваних робіт і необхідної для цього кваліфікації.

Одержують розвиток і інші форми поділу праці – програмно-цільовий, що припускає відокремлення спеціальних груп працівників різного профілю для рішення великих задач на визначеному етапі діяльності організації; по-об'єктний поділ праці, відповідно до якого лінійні керівники закріплюються за визначеним об'єктом тощо.

Поділ управлінської праці – основний системостворюючий фактор, тому насамперед треба визначити вихідну первинну структурно-функціональну одиницю в системі управлінської праці. Такою одиницею служить посадова діяльність індивіда, тобто функціонування мікросистеми

«посада - працівник».

Дослідження посади як управлінської категорії немислимо поза її трактуванням з позиції системного аналізу. Відправним пунктом такого дослідження є виявлення її основних системних характеристик.

Понятійний апарат включає такі категорії, як «структура», «зв'язки», «функції», «організація».

Структура відображає будову і внутрішню форму системи. Стосовно посади (як системи) вона охоплює її внутрішню, поелементну будову.

Як зазначається в [1, с. 25], необхідно чітко і ясно собі представляти, що існують ознаки структури, зв'язані і не зв'язані з виконавцем. До не зв'язаного з виконавцем відносяться такі ознаки: найменування і визначення функцій і обов'язків, права і повноваження, відповідальність, середовище функціонування посади, організація й умови праці, взаємодії. Але, за кожною посадою стоїть виконавець, «носій» посади. Для того, щоб організаційна структура зі схеми перетворилася в діючу систему управління, необхідно її доповнити структурою апарата управління, що повинна супроводжуватися комплектуванням штатів, підбором відповідним посадовим вимогам працівників апарата управління.

Усередині організаційної структури апарата управління існує складна і не завжди видима взаємодія, що приводить на практиці до їх ототожнення й ускладнює процес проектування цих структур. Це різні по змісту структури, що проектуються по своїх принципах.

Категорія «зв'язок» поєднує елементи в систему. Якщо розглядати посадову діяльність як елемент більш загальної системи, то як зв'язки між окремими посадовими працівниками будуть виступати відносини управління, наприклад, відносини координації і субординації. У першому випадку вони виражають відносини управління між посадами одного рівня, у другому – між посадами різних рівнів.

Поняття «організація» можна розглядати як засіб досягнення цілей, що стоять перед посадою.

Функція – визначає спрямованість праці людини на конкретний об'єкт.

Таким чином, розглянуті складові додають посаді управлінський зміст. При цьому, цілеспрямованість посадової діяльності є одним з найважливіших ознак посади.

Посада існує до того часу, поки існують цілі, для досягнення яких вона була створена. Мета приводить до створення постійної системи «індивід-організація», де ланкою, що зв'язує, є посада. Через посаду індивід вступає в постійний взаємозв'язок з організацією.

Посадова діяльність регламентується нормами адміністративного, трудового, цивільного та інших галузей державного законодавства.

Як управлінська категорія посада уявляє собою результат поділу управлінської праці в системі управління, за посередництвом чого індивід та організація вступають в стійкі взаємини і послідовно реалізують їх.

Тема 10. Методологічні основи адміністративного менеджменту

План лекції

10.1. Цілі і завдання адміністративного менеджменту.

10.2. Система функцій адміністративного менеджменту.

10.3. Методологічна база адміністративного менеджменту...

Література: основна [1; 2]; додаткова [4; 7–9; 11; 20–22; 24]; ресурси мережі Internet [30; 33–35; 37; 39].

10.1. Цілі і завдання адміністративного менеджменту

Кінцева **мета** адміністративного менеджменту **складається** в забезпеченні результативного функціонування державної **установи** на основі ефективної організації адміністративних процесів для задоволення цілей її функціонування.

Адміністративний менеджмент покликаний забезпечити ефективно і погоджене функціонування всіх зовнішніх і внутрішніх елементів

адміністративного процесу. Такий стан адміністративної системи назовемо *гармонізацією*. Гармонізація в розвитку державної *установи* складає основну цільову задачу адміністративного менеджменту.

Задача гармонізації стосовно адміністративної системи має ендогенний і екзогенний аспекти. Ендогенна гармонізація означає узгодження усіх внутрішніх структурних елементів адміністративної системи державної *установи*, її субсистем. Для її забезпечення необхідне створення спеціальної системи внутріорганізаційного управління адміністративними процесами, у якій вирішуються наступні *завдання*: *вироблення* стратегічної концепції здійснення адміністративних процесів; визначення тематичних/ функціональних *напрямків* діяльності і формування адміністративних процесів/ проектів і програм; *побудова* організаційної структури і структури управління адміністративними процесами; планування процесів (адмін-процесів, маркетингових, інноваційних і т.п.) у державній *установі*; *підбір* і розміщення кадрів, ефективне використання потенціалу державної *установи*; календарний розподіл робіт і контроль за їхнім виконанням; створення творчої атмосфери і високої мотивації праці в умовах здійснення адмін-процесів.

Екзогенна гармонізація припускає узгодження державної *установи* із суперсистемами зовнішнього *середовища* і реалізується через спеціальні процедури цільової орієнтації адміністративної діяльності й урахування обмежень цього *середовища*. В адміністративному менеджменті екзогенна гармонізація передбачає *рішення* наступних завдань: формування довго- і короткострокових цілей адміністративної діяльності; організація і проведення маркетингових досліджень; оцінка і використання прогресивного досвіду і передових досягнень *установ*, що здійснюють аналогічні управлінські послуги (бенчмаркінг); організація кооперації в адміністративно-управлінських програмах; урахування суспільного попиту на адміністративно-управлінські послуги й об'єктивні тенденції НТП.

По своєму змісту і в часі гармонізація в адміністративному менеджменті державної *установи* може мати *стратегічну* й оперативну форми. Стратегічна форма гармонізації покликана сприяти досягненню стратегічних цілей державної *установи* і забезпечується стратегічним менеджментом, *спрямованим* на формування стратегічних цілей адміністративної системи. Оперативна гармонізація виступає *засобом* реалізації обраної стратегії здійснення адміністративної діяльності і

забезпечується системами оперативного менеджменту в державній установі.

2.2. Система функцій адміністративного менеджменту

Зміст адміністративного менеджменту визначається складом функцій і процесів управління, здійснюваних у ході підготовки і проведення адміністративного заходу.

У процесному підході, що зародився в період 20-х років, і який отримав повноцінний розвиток у 50-і роки ХХ століття, процес управління представлений як виконання сукупності взаємозалежних дій – *управлінських функцій*. Різні автори, що досліджують цю проблему, наводять різні переліки основних функцій, серед яких згадують наступні: планування, організація, розпорядництво (або командування), мотивація, керівництво, координація, контроль, комунікація, дослідження, оцінка, прийняття рішень, підбір персоналу, представництво і ведення переговорів (або здійснення угод). Майже в кожній публікації по управлінню існує оригінальний список управлінських функцій, що хоч чимось відрізняється від інших подібних списків.

У [1] наведене узагальнення існуючих видів управлінської діяльності в невелике число категорій, що у даний час прийнято вважати застосовними до всіх організацій, у тому числі і державних установ.

Це чотири первинні функції управління: планування, організація, мотивація і контроль, які зв'язані в єдиний процес, щоб сформулювати і досягти цілей організації (рис. 10.1).

Даний підхід можна назвати цільовим при формуванні системи функцій менеджменту, у тому числі адміністративного.

Для адміністративного менеджменту правомірно сформувати систему функцій, що складається з трьох підсистем: предметні функції, процесуальні функції і соціально-психологічні функції (рис. 10.2).

Предметні, соціально-психологічні і процесуальні аспекти управління, взаємно доповнюючи один одного, створюють цілісну систему основних функцій адміністративного менеджменту, що дозволяє диференціювати методи і прийоми управлінського впливу на адміністративні процеси.

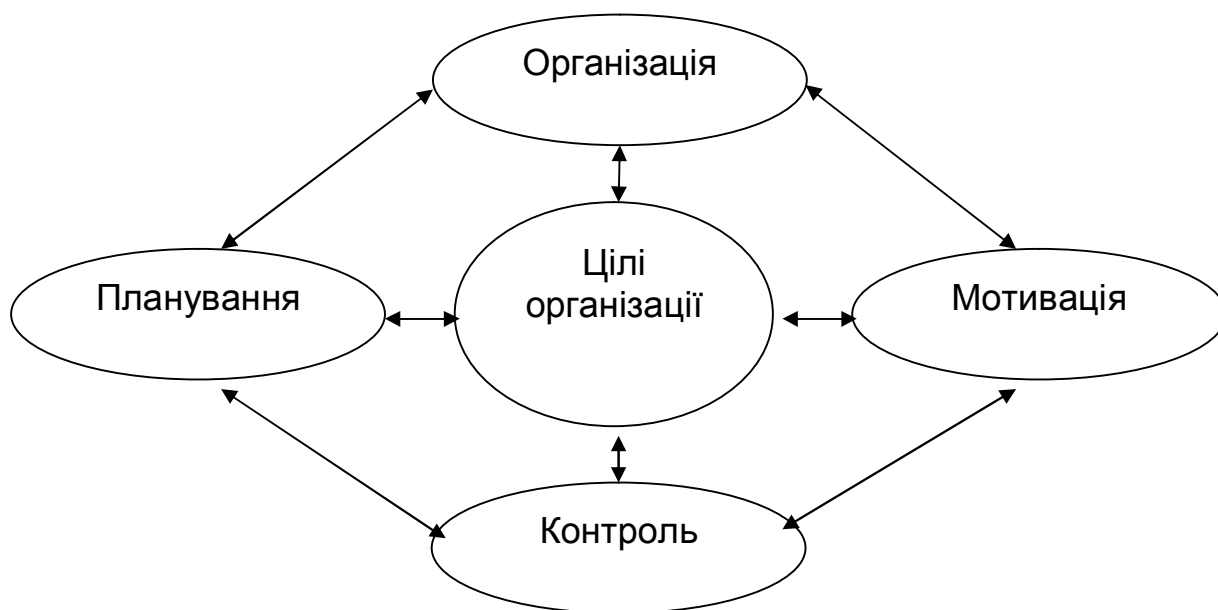


Рис. 10.1. Управління як процес планування, організації, мотивації і контролю, необхідний для того, щоб сформулювати і досягти цілей організації

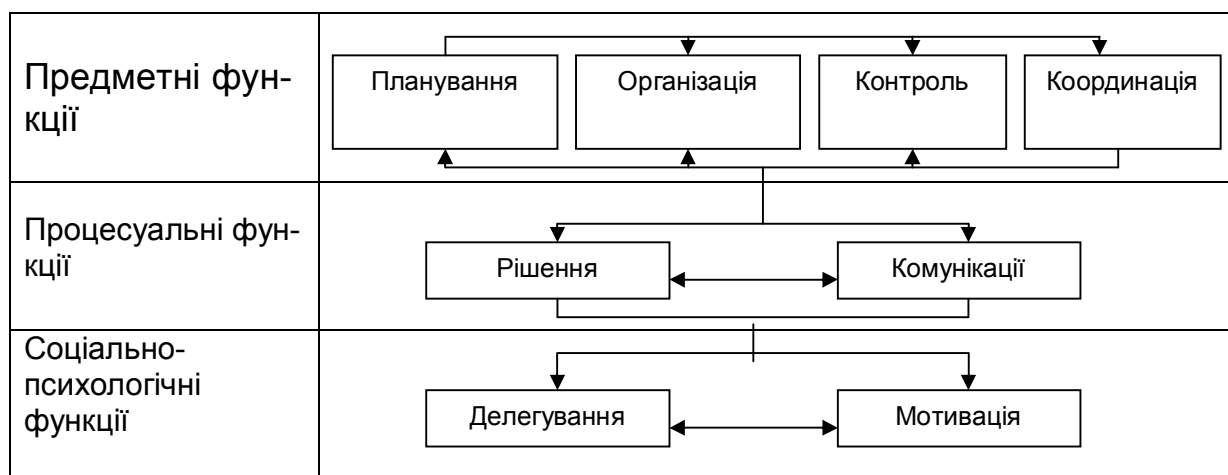


Рис. 10.2. Система функцій адміністративного менеджменту

10.3. Методологічна база адміністративного менеджменту

В даний час є величезна кількість **прийомів** і методів підвищення продуктивності праці «білих комірців» (до яких відносяться і адміністративні менеджери – державні службовці), які **з** успіхом застосовуються на практиці: вимір роботи конторських працівників, розрахунок нормативів **потреби** в кадрах (по чисельності і по **фонду** заробітної плати), спрощення документообігу, вивчення безпосередніх витрат **часу**, використання статистичних методів для визначення нормативів за допомогою регресивного аналізу, аналіз накладних витрат, системи нормативів **часу** для основних елементів, вибіркове вивчення робочих завдань, методи раціонального комплектування кадрів, управління за цілями, організаційний аналіз, гуртки якості, постановка цілей, удосконалювання методів, вартісний аналіз управлінських функцій, аналіз інфраструктурних функцій, аналіз трудових ресурсів і т.д.

Кожний з цих методів, як відзначається в [1], дає гарні результати при застосуванні в даних конкретних умовах, однак спроби використовувати подібні **прийоми** в інших умовах і інших організаціях **усякий** раз виявляли їхню обмеженість. **Кожен** метод дозволяє **розглянути** лише **один** аспект **загальної** проблеми; при цьому, як правило, не враховуються належною мірою особливості конкретних організаційних умов, а також можливості застосування інших методів, вибірково **або** в сукупності, у **загальному** методологічному підході, що **відбиває** всю широту проблеми продуктивності «білих комірців» у конкретній організації і даному **підрозділі**.

З метою розвитку методологічної бази адміністративного менеджменту і вибору з **неї** тих методів, що найбільшою мірою підходять для того **або** іншого випадку і наступної їхньої адаптації до нестатків конкретної організації, доцільно **розглянути** організацію не тільки як сукупність окремих працівників і всіх тих елементів, що сприяють **або заважають** **росту** економічності й ефективності праці, але і як сукупність різних структур, від яких безпосередньо залежить доцільність результатів праці кожної окремої людини з погляду всієї організації. Для цього необхідно послідовно вивчити всі структурні елементи організації: *організаційну* структуру, структуру *робочих функцій*, структуру *обміну послугами*, *інформаційну* структуру, *ресурсно-технологічну* структуру, структуру *трудових ресурсів*. На рис. 2.3 предста-

влена система структурних елементів організації в рамках адміністративного підходу.

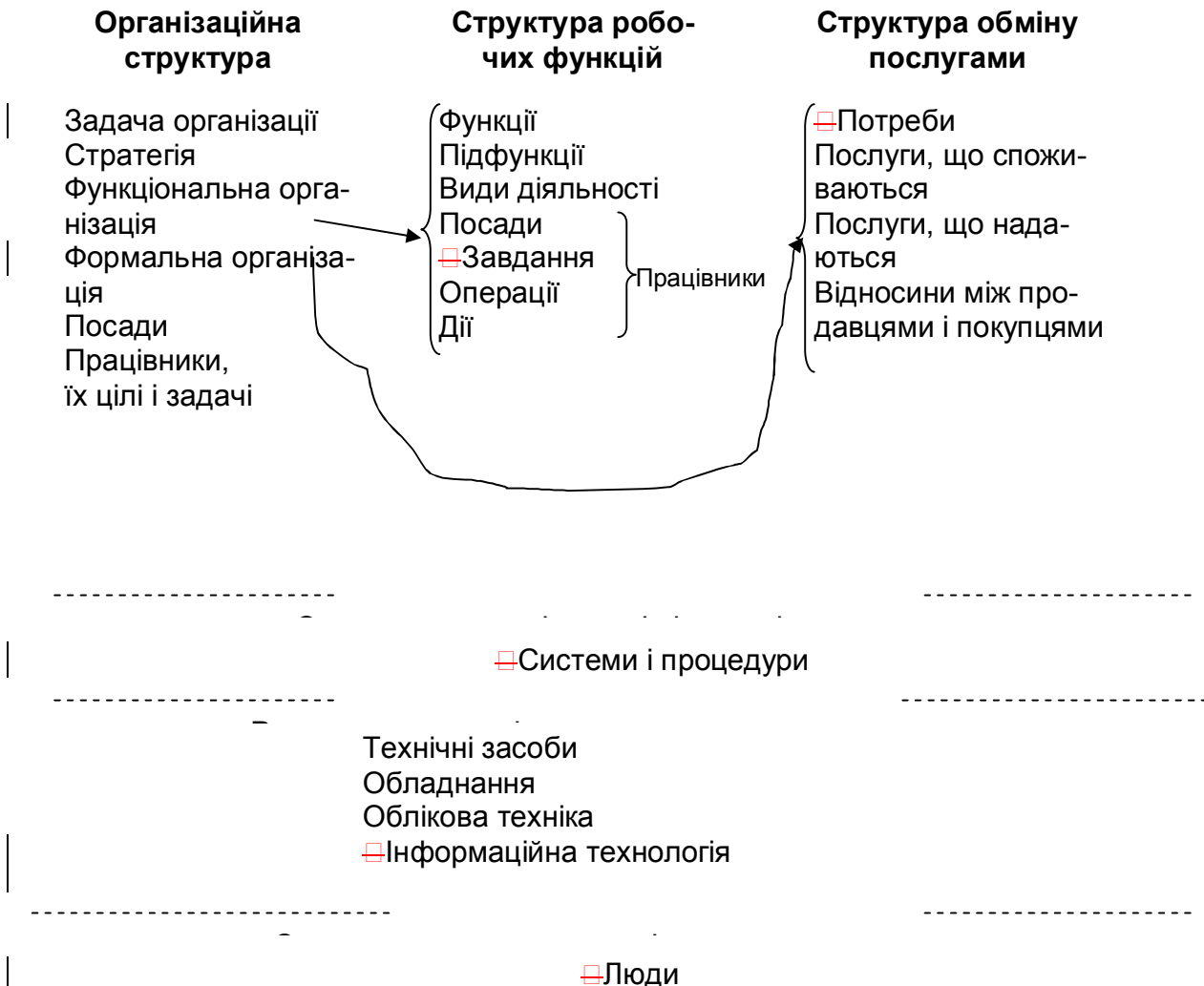


Рис. 10.3. Система структурних елементів організації в рамках адміністративного підходу

В процесі розгляду організаційної структури можна виділити два підходи: зжятий організаційний аналіз та конкретні постановки особистих цілей і завдань перед виконавцями. Ці два підходи скеровані на виявлення зв'язків між особистим внеском співробітників і головним завданням організації. Зжятий організаційний аналіз дозволяє підійти до вирішення цієї проблеми як би „зверху донизу”, починаючи з „верху” організаційної структури і послідовно переходячи до більш низьких її рівнів. Конкретні постановки особистих цілей і завдань перед виконавцями мають скерованість „знизу”.

При цьому „відправним пунктом” є виконавці, їх цілі і завдання. Потім робиться перехід до більш високих рівнів ієрархії, який замінюється зворотним рухом „униз”. Обидві підходи взаємозамінні і можуть використовуватися як одночасно, так і поодиночі.

Структура робочих функцій утворює, власне кажучи, функціональну організацію. Кожна з виявлених функцій втілена у відповідній частині формальної організації, причому **кожен** підрозділ, як правило, відповідає за виконання **однієї або декількох** функцій. Виконання запропонованих функцій звичайно **вимагає їхньої** розбивки на підфункції. Виконання під функцій **вимагає** ідентифікації необхідних видів діяльності (посад), складання переліку **задач**, операцій і дій, що входять у **кожен вид** діяльності. Звичайно виконавці безпосередньо асоціюються **з визначеними** посадами, **задачами**, операціями і діями, тоді як їхній зв'язок з функціями, підфункціями і видами діяльності рідко буває прямий і явний.

Структура робочих функцій виводиться з функціонально-організаційної частини попередньої структури, тобто організаційної структури (рис. 10.3).

Ця структура є основою для наступних аналітичних підходів:

1. Вимір трудових ресурсів, виділюваних на виконання конкретних операцій, робіт і завдань на основі нормативів продуктивності, **установлених** для цих завдань, робіт і операцій. – підхід «знизу нагору».
2. Вимір трудових ресурсів, виділюваних на виконання завдань, робіт і підфункцій (проектів) за допомогою прогновної формули, **виведеної** статистично, - проміжний підхід.
3. Вимір трудових ресурсів, виділюваних на виконання підфункцій і функцій **загальних** для всієї організації, при цьому оцінка **будується** виходячи з причин робіт, - підхід «зверху вниз».

Застосування конкретного підходу повинне враховувати характерні риси праці «білих комірців» (державних службовців) і працівників розумової праці.

На думку **закордонних** фахівців, **уваги** заслуговують **усі три** підходи, однак розглядати їх з точки зору можливості застосування слід в зворотному порядку – починаючи **з виміру** функціональних видів діяльності і кінчаючи нормуванням робіт.

Як відзначається в [1], багато організацій, що домоглися значних успі-

хів в області підвищення продуктивності, широко використовують у своїй діяльності інструменти і поняття, запозичені з економічної теорії ринку і підприємства. Кожен структурний підрозділ стає при цьому самостійною одиницею, що володіє значною оперативною автономією, центром витрат, прибутку і відповідальності. Він «купує» товари і послуги в інших підрозділах і «продає» свої товари і послуги. При цьому очікується, що кожен підрозділ бере участь у конкуренції і забезпечує своє виживання за рахунок прибутку. Часто допускається навіть покупка товарів і послуг «на стороні», якщо це більш вигідно, чим у себе в організації. Такого роду експерименти найчастіше проводяться в підрозділах, що здійснюють основну діяльність, і підкріплюються внутрішніми трансферними цінами і стандартними системами розрахунку витрат.

Підхід до адміністративної діяльності з точки зору обміну послугами з методологічної точки зору є розвитком формальної організації. Вона надає можливість виявити і оцінити послуги, що надаються і споживаються кожною організаційною одиницею, і включає наступні елементи: попит, послуги, що споживаються, послуги, що надаються, відношення „затрати – вигоди”.

Як видно з рис. 10.3, основні вертикальні структурні елементи організації забезпечуються горизонтальними структурами: інформаційною, технологічною і людських ресурсів.

Інформація – це сигнали, що дозволяють організації функціонувати. Адміністративний підхід розглядає в першу чергу формалізовані інформаційні системи і процедури, що представляють собою прийняті способи правильної обробки інформації, підготовки і використання звітності і функціонування систем.

Системи або процедури можуть бути реалізовані вручну або з застосуванням у різному ступені засобів автоматизації або комп'ютеризації. У будь-якому випадку, як вважають закордонні фахівці [1], єдине призначення всякої системи або процедури – допомога виконавцям у роботі. Надзвичайно важливо, щоб роботі кожного виконавця виявлялася ефективна підтримка, щоб ця робота була доцільна з точки зору головної задачі організації і її цілей і щоб інформаційні системи або процедури були внутрішньо ефективні і добре продумані. Для цього слід утягувати користувачів інформаційних систем до розробки систем і процедур.

До технічних **засобів**, що полегшують роботу «білих комірців» (державних службовців), **відносяться** диктофони, міні-комп'ютери, програми обробки текстів, **засоби** для проведення телеконференцій, автоматизовані і безпаперові системи, **нові** методи устаткування робочих місць і службових приміщень.

«Люди – це ключ до підвищення продуктивності праці» [1]. Вони **є** невід'ємною складовою частиною всіх названих структур і не можуть розглядатися у відриві від **них**. Однак для зручності аналізу корисно виділити трудові ресурси в окрему структуру – це підкреслює їхнє значення і дозволяє зв'язати воєдино всі інші структури.

Іноземні фахівці, як підкреслюється у [1], пропонують два особливих підходи, що у даний час **недостатньо** добре відомі і тому рідко використовуються, а також про **один** дуже **загальний** підхід, що добре відомий, але використовується мало.

Перший з них полягає в оцінюванні інвестицій у трудові ресурси точно в такий же спосіб, як це робиться **з** інвестиціями в основний капітал, тобто на основі **прибутку** на інвестиції і **доходу** на чисті активи.

Другий особливий підхід віддзеркалює такий метод управління ресурсами, при якому використовуються переваги комплектування кадрів на мінімальному рівні. Організаційні реалії такі, що навантаження на співробітників бувають то **більше**, то менше, а керівники прагнуть прийняти на роботу побільше людей, щоб вони могли справлятися **з** максимальним навантаженням. У деяких випадках **величину** навантаження важко передбачити, тому при великому **обсязі** робіт виникають «завали», при **малому** – працівники використовуються недостатньо. Керівники і керуючі на власному досвіді переконуються, що спокійніше **жити**, **коли** знаєш, що є можливість справитися **з** додатковою **або** понаднормовою роботою, тому вони приймають на роботу людей з урахуванням такої можливості, хоча прекрасно розуміють, що в них надлишок кадрів.

Альтернативою такій «**надлишковій**» кадровій політиці **є**, на думку **закордонних** фахівців [1], різні методи вирівнювання навантажень шляхом розвитку гнучкої системи (комплектування кадрів, понаднормові роботи, робота з гнучкого графіка, **сполучення** робіт, тимчасове наймання, покупка послуг **у** зовнішніх організацій).

Загальний підхід, що добре відомий, але рідко використовується,

полягає в залученні до управління самих співробітників, їхній участі в пошуках способів поліпшення роботи і досягненні успіхів своєї організації.

Тема 11. Адміністративний процес в публічній установі

План лекції

- 11.1. Сутність та зміст адміністративного процесу в публічній установі.
- 11.2. Класифікація адміністративних процесів.
- 11.3. Технологічна структура адміністративних процесів.
- 11.4. Організаційно-адміністративні операції.
- 11.5. Аналітико-конструктивні операції.
- 11.6. Інформаційно-технічні операції.

Література: основна [1; 2]; додаткова [4; 7–9; 11; 20–22; 24]; ресурси мережі Internet [30; 33– 35].

4.1. Сутність та зміст адміністративного процесу в публічній установі

Під *адміністративним процесом* слід розуміти комплекс різноманітних по характеру трудових і машинних операцій, що виконуються в певній послідовності і взаємозв'язку для здійснення тієї чи іншої функції управління (або її складової частини).

Операція – це частина процесу управління, що виконується працівником на його місці праці (стаціонарному або рухомому) з використанням тих або інших засобів праці для отримання, накопичення, переробки або використання інформації з метою підготовки необхідних рішень, планів, звітів тощо в документаційній та усній формі.

У системі адміністративного менеджменту державної установи адміністративний процес цілеспрямований на надання державно-управлінських послуг. При цьому кожна управлінська функція, виконувана при реалізації відповідного адміністративного процесу, являє собою специфічну форму цілеспрямованого впливу апарата управління на ту чи

іншу **сторону** діяльності керованого об'єкта, необхідну для нормального функціонування відповідно до його призначення.

Адміністративний процес, яким би ні був його конкретний **зміст**, у принципі складається з тих самих циклічно повторюваних стадій, обумовлених по ознаці послідовності їхнього виконання:

- одержання необхідної вихідної інформації;
- вироблення** й ухвалення рішення;
- організація виконання **рішення**;
- оперативне управління ходом виконання **рішення**;
- інформація про виконання **рішення**;
- оцінка отриманих результатів.

У такій же **мірі** кожному адміністративному процесу притаманні різні операції, що впливають із **зазначених** стадій. По їхньому **характері** і **змісту** всі операції адміністративних процесів можуть бути згруповані в **три** основних **види**:

1) організаційно-адміністративні операції, тобто такі операції, що самі по собі **з** зовнішньої **сторони** носять переважно формалізований, технічний характер;

2) аналітико-конструктивні операції, тобто такі операції, що носять переважно творчий, евристичний характер, **містять** у більшому **чи** меншому ступені елементи новизни і **полягають** в аналізі існуючого **положення** і **пошуку** потрібного **рішення**;

3) інформаційно-технічні операції, тобто такі операції, що носять, як правило, рутинний, часто повторюваний характер, найбільшою мірою зв'язані **з** використанням технічних **засобів** і **полягають** в **інформаційному** забезпеченні процесів управління.

Розподіл адміністративних процесів на функції виражає їхню макроструктуру, а внутрішній **зміст** кожного процесу, що характеризує **склад** і послідовність стосовних до **нього** операцій, може розглядатися як його мікроструктура.

В адміністративному процесі в залежності від його цільової спрямованості й **обсягу** робіт можуть **поєднуватися** **чи** розчленовуватися окремі функції управління.

У кожному адміністративному процесі поряд **з** операціями, специфічними тільки для **визначеної** функції, **маються** операції **загального** характеру,

тобто **однакові** по **змісту** і методам виконання для різних функцій. До їхнього числа **відносяться** операції **загального** (лінійного) управління і **допоміжні** (інформаційно-технічні) операції.

11.2. Технологічна структура адміністративних процесів

Технологічна структура адміністративних процесів **визначається** тим, з яких стадій і операцій вона **складається**, яка їхня послідовність, які методи і **засоби** застосовуються при **їхньому** виконанні. Оскільки кожна робота в **прийнятому** її значенні **є** складовою частиною функції, її внутрішню структуру можна характеризувати в принципі тими ж стадіями, з яких **складається** процес здійснення функції, виходячи з її цільового призначення. Розкриття стадійної структури адміністративних процесів **є** необхідною передумовою проектування й удосконалювання вхідних у їхній **склад** операцій.

Для того щоб установити послідовність і **зміст** стадій процесу виконання **тієї чи іншої** функції (чи підфункції), необхідно **розглянути** модель цього процесу, що представлена на рис. 11.1.

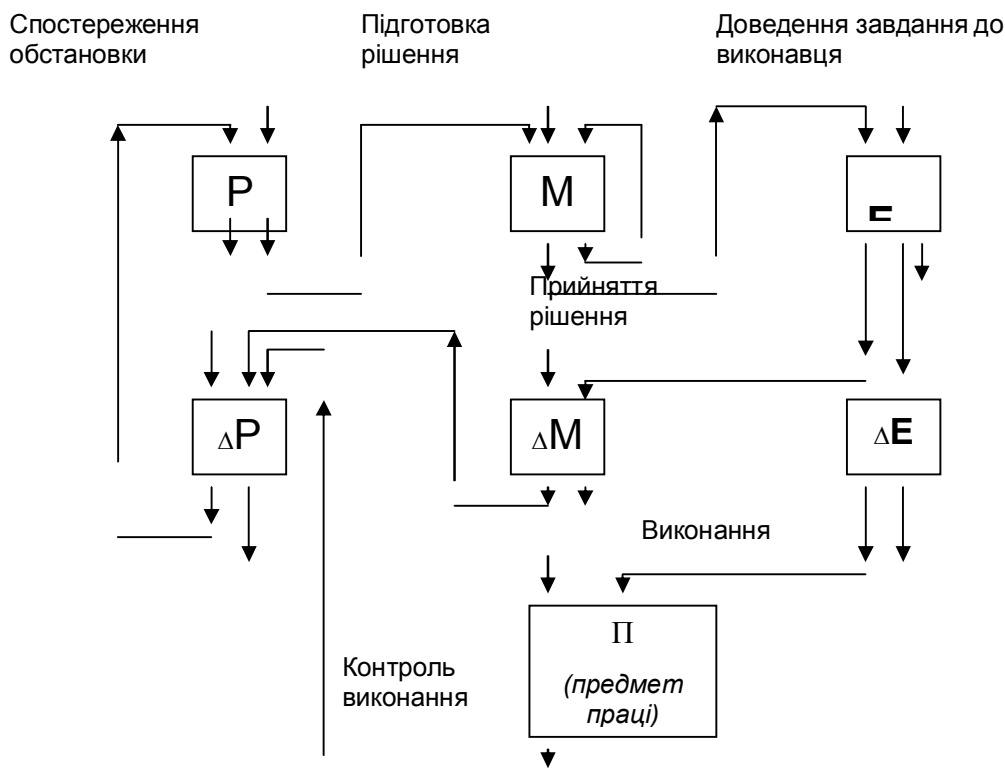


Рис. 11.1. **Загальний вид** моделі процесу управлінської праці

Умовні позначки:

M – мозок; P – рецептор; E – ефектор; ΔM – підсилювач мозку; ΔP – підсилювач рецептора; ΔE – підсилювач ефектору

Згідно **Слезінгера** Г.Е., на якого здійснено посилання у [1], процес управління (у нашому випадку – адміністративний процес) по своїй структурі аналогічний процесу індивідуальної праці. У процесі управління, як і у всякому трудовому процесі, фігурують предмети праці, **засоби** праці і **сама праця**. У даному випадку предметом праці (Π) є різні види інформації, що **відбивають визначений** напрямок **впливу** на керований об'єкт (тобто на зовнішнє **середовище**, у нашому випадку на одну зі сфер державного управління) по відповідній функції **чи під функції управління**. **Засобами** праці є різного роду **засоби** обчислювальної й організаційної техніки, що грають роль підсилювачів спостережливих, розумових і виконавських можливостей **людини** (відповідно ΔP , ΔM и ΔE). **Сама ж праця** людини з фізіологічної точки зору виражається цілеспрямованими діями його слухових, зорових і дотикальних рецепторів (P) як інформаційних входів центральної нервової системи (M), а також голосових і рухових ефектів (E) як її інформаційних виходів.

Слезінгер Г.Е. відзначає, що **приведена** схема рівною мірою **відбиває** як фізіологічну модель процесу індивідуальної праці, так і організаційну модель процесу управління, тобто **колективної** діяльності. В обох трактуваннях процес, що моделюється, складається з наступних циклічно повторюваних стадій:

- одержання необхідної вихідної інформації;
- вироблення** й ухвалення рішення (планування);
- виконання **рішення** (**чи** організація його виконання);
- оперативне управління ходом виконання **рішення**;
- інформація про виконання **рішення** й оцінка отриманих результатів.

Тотожність стадійного поділу різних підфункцій створює, на думку **Слезінгера** Г.Е., передумови для **введення** єдиної системи позначення стадій, що передбачає як шифр **кожної** стадії (точніше, її складової частини) один цифровий знак (табл. 11.1).

Таблиця 11.1

Шифри стадій виконання підфункцій (робіт)

Стадії виконання підфункції (роботи)		Шифр
Одержання необхідної вихідної інформації	про необхідний стан об'єкта (директивних, нормативних і довідкових документів)	1
	про фактичний стан об'єкта (облікових і звітних даних)	2
Вироблення й ухвалення рішення (планування)	підготовка рішення	3
	ухвалення рішення	4
Організація виконання рішення	формулювання завдань по виконанню рішення	5
	доведення завдань до виконавців	6
Оперативне управління ходом виконання рішення	ведення обліку ходу виконання рішення	7
	контроль і регулювання стану керованого об'єкта	8
Інформація про виконання рішення й оцінка отриманих результатів	представлення звіту про виконання рішення	9
	аналіз і оцінка результатів роботи	0

Кожна з перерахованих стадій, як і будь-яка її складова частина, може складатися з **однієї чи декількох** послідовно виконуваних операцій. Для їхнього позначення, як **вважає Слезінгер** Г.Е., достатній один цифровий знак, що виражає порядковий номер операції в межах даної стадії. Таким чином, наприклад, перша операція (шифр 1) одержання необхідних облікових даних (шифр стадії 2) для нарахування заробітної плати відрядникам буде мати шифр 913-21.

Єдиний підхід до аналізу структури функції і стадій її виконання дає можливість уніфікувати стосовні до них операції. Отже, можуть бути класифіковані й операції процесів управління (адміністративних процесів) насамперед у залежності від приналежності їхній до **тієї чи** іншої стадії виконання функції (**чи підфункції**), тобто виділені, наприклад, операції одержання **первинної** інформації, **вироблення** і прийняття **рішень**, організації,

контролю й оцінки і виконання. Ця класифікаційна ознака знаходить висвітлення в шифрі відповідної складової частини стадії (рис. 11.2).

Аналітико-конструктивні операції, як вважає Слезінгер Г.Е., допускають досить чітке виділення наступних двох етапів процесу підготовки рішень: аналіз існуючого положення: ознайомлення з ходом виконання основних операційних (адміністративних) процесів; розгляд документів, що характеризують положення справ; вивчення спеціальної літератури, передового досвіду, складання довідок і оглядів; проектування рішень: розробка пропозицій, проектів, планів, інструкцій, нормативів і інших директивних матеріалів.

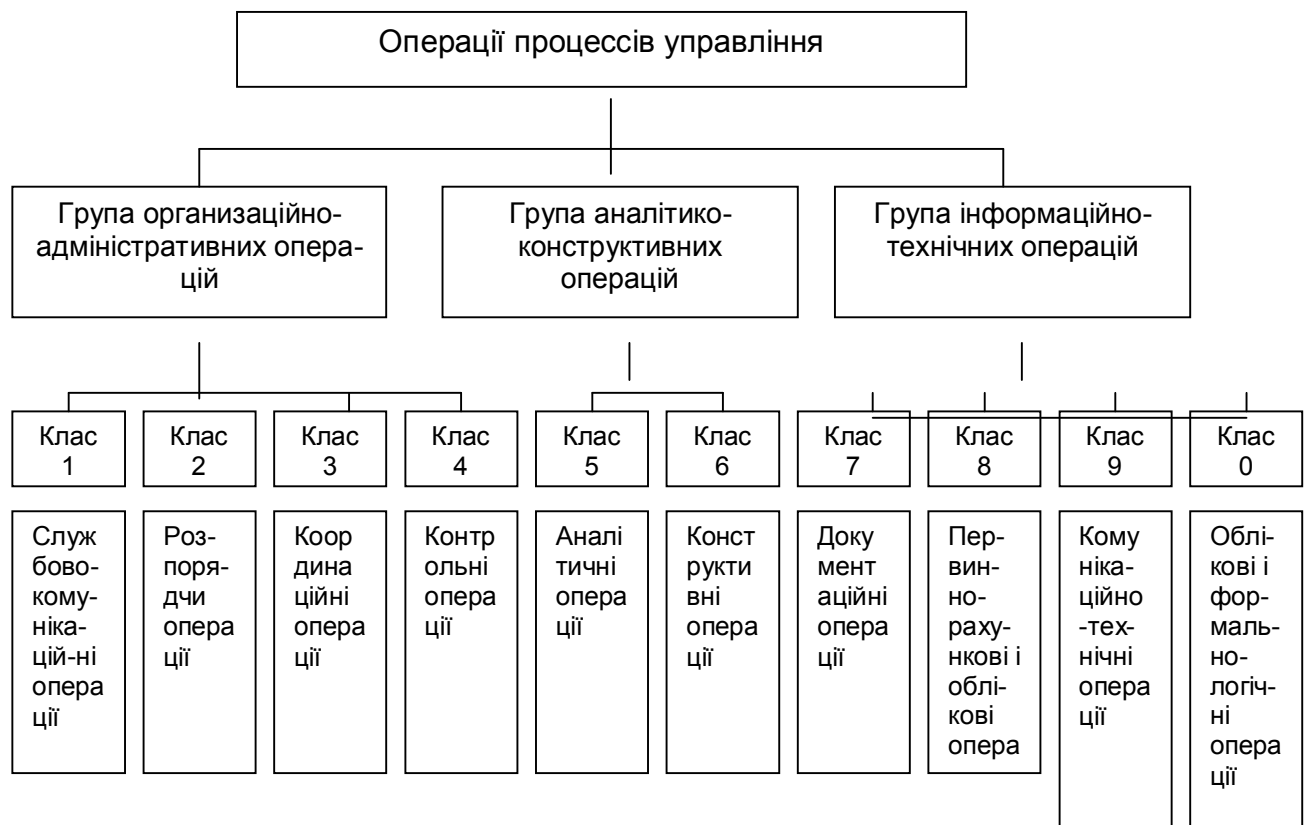


Рис. 11.2. Класифікація управлінських операцій за функціонально-технологічною ознакою

Інформаційно-технічні операції Слезінгер Г.Е. пропонує згрупувати в такий спосіб:

документування інформації: підготовка й оформлення оригіналів документів, їхнє копіювання, розмноження, транспортування, збереження,

прийом і видача, обробка кореспонденції;

одержання первинної інформації: рахунок предметів, часу роботи і простоїв устаткування, стану складських запасів, заділів і ін.;

забезпечення інформаційних зв'язків людини з технічними засобами і перетворення інформації: передача сигналів, прийом і передача інформації за допомогою термінальних пристроїв, відображення інформації на табло, перетворення інформації з одного носія на інший;

усі види обчислень, угруповань, порівнянь і інших формально-логічних операцій: арифметичні й алгебраїчні дії, статистичні, планові й економічні розрахунки, математичне програмування й ін.

Таким чином, як вважає Слезингер Г.Э., управлінські операції в узагальненій формі можуть бути зведені в 10 класів (рис. 11.2). У межах кожного класу операцій може бути до 10 типів операцій. При цьому, наприклад, якщо перша операція одержання необхідних облікових даних для нарахування заробітної плати відрядникам полягає в первинному обліку, то повний шифр цієї операції має вид 913-21-71.

Як вважає Слезингер Г.Е., прийнята класифікація операцій відповідає поділу праці між керівниками, фахівцями і технічними виконавцями, хоча зовсім очевидно, що керівники можуть успішно виконувати свої організаційно-адміністративні функції, якщо приділяють належну увагу аналітико-конструктивній роботі. У той же час обов'язковою умовою ефективної роботи керівників і фахівців є їхнє звільнення від інформаційно-технічних операцій, що повинні бути механізовані й автоматизовані за допомогою відповідних машин, пристроїв і приладів, а при неможливості чи економічній недоцільності цього – покладені на технічних виконавців.

4.3. Організаційно-адміністративні операції

Зміст і характер організаційно-адміністративних операцій визначається їх цільовим призначенням і роллю в процесах управління. Ця група операцій відноситься головним чином до діяльності керівників, хоча вона не може, зрозуміло, не стосуватися і всіх інших категорій службовців – фахівців і технічних виконавців.

Службово-комунікаційні операції. Цей вид операцій характеризує зв'язки між ланками апарата управління, здійснювані між працівниками,

зайнятими виконанням функцій управління. На відміну від службово-комунікаційних операцій всі інші комунікаційні операції, у яких принаймні одним з джерел **чи** споживачів інформації **є** машина, вимагають перетворення інформації **з** одного носія на **інший** і **відносяться** до числа інформаційно-технічних операцій.

Поза залежністю від джерел і споживачів інформації основними видами комунікаційних операцій **є** одержання, сприйняття і передача інформації. Усі ці операції можуть і повинні розглядатися як об'єкти застосування відповідних технічних **засобів**. Інакше кажучи, існує технічний аспект проблеми удосконалювання комунікаційних операцій у всіх випадках, коли мова йде про забезпечення найбільш раціональної технології **інформаційного зв'язку** між різними елементами системи управління. Разом з тим, як відзначає **Слезінгер** Г.Е., при наявності інформаційних зв'язків між людьми першорядного значення набуває соціально-психологічний аспект і, зокрема, необхідність забезпечення взаєморозуміння, тобто **здатність** сприймати інформацію і правильно реагувати на **неї** виходячи з інтересів усієї системи.

Службово-комунікаційні операції характерні тим, що вони забезпечують передачу і прийом в більшості випадків усної не документованої (нефіксованої) інформації на відмінність від комунікаційних операцій, що призначені для передачі і прийому документованої (фіксованої) інформації.

Комунікаційні операції, що виникають у групі, **зайнятої** виконанням той **чи** іншої роботи з управління, можуть бути представлені у **виді** схеми (рис. 11.3).

Координаційні операції. Всі операції, що починаються для взаємного ув'язування роботи різних ланок **апарата** управління (по **змісту** і термінам) з метою забезпечення **їхньої погодженої** діяльності за рішенням поточних **чи** перспективних **задач** організації і її підрозділів, **відносяться** до числа координаційних операцій.

Серед цих операцій **найбільша питома вага** (по **ступені** поширення і по витратах робочого часу) **займає** проведення різного роду нарад і засідань. Сучасна техніка зв'язку дозволяє керівнику **проводити** оперативні наради **зі** значним числом підлеглих без відриву від свого робочого місця і тим **самим** заощаджувати час.

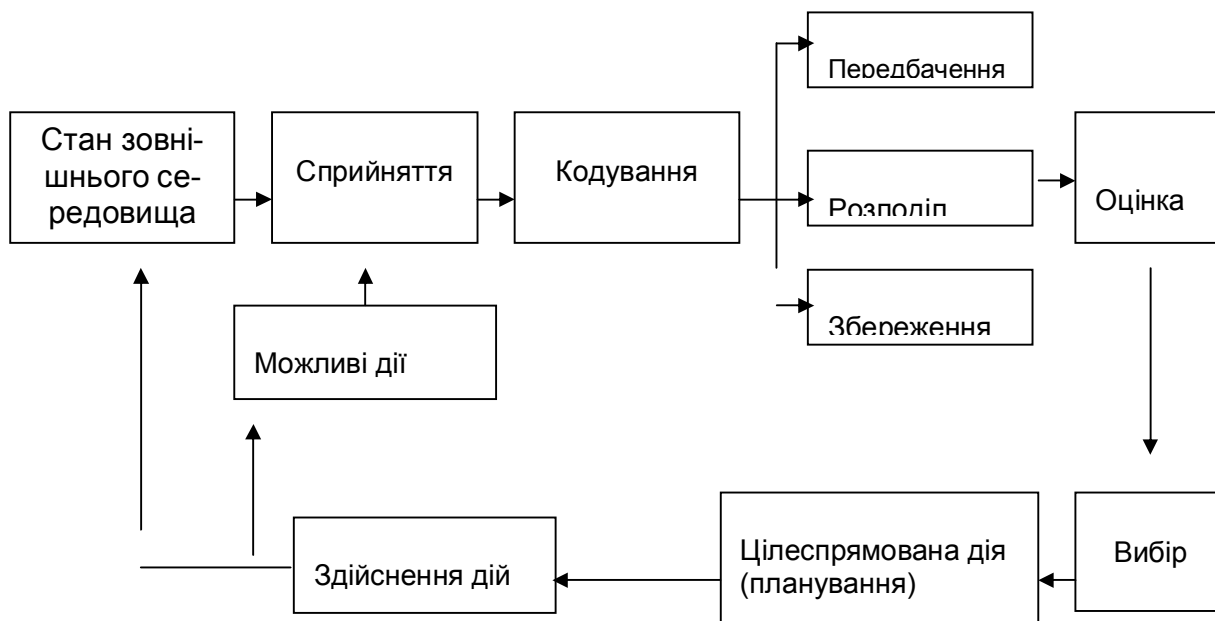


Рис. 11.3. **Схема службово-комунікаційних операцій, що виникають у групі працівників апарата управління**

Необхідною умовою досягнення **мети** наради **з** мінімальними витратами часу **є** ретельна його підготовка. Тут мається на увазі заздалегідь **визначити** порядок денний наради, установити логічно обґрунтовану послідовність розгляду питань, **визначити** необхідне коло учасників обговорення кожного питання (не **допускаючи** як запрошення зайвих учасників, так і не виправданого їхнього обмеження на шкоду повноті обговорення), установити регламент для виступів (як правило, у межах 5 хв.). Важливо попередньо розмножити і розіслати матеріали учасникам наради, щоб у ході його вони не зачитувалися, а лише обговорювалися. Необхідно **вести** протокол наради і завершити його чітко сформульованим **рішенням**.

Контрольно-оцінні операції. Найважливішим елементом будь-якого процесу управління діяльністю окремих працівників і структурних підрозділів **є** контроль виконання наказів, **рішень** нарад, планів, завдань і доручень. У процесі контролю перевіряються своєчасність і якість виконання покладених на працівника (підрозділ) функцій, робіт, обов'язків.

Контроль виконання будь-якого рішення пов'язаний з співвідношенням фактичного положення діл з тим, що було передбачене і

зафіксовано відповідним документом.

Контроль повинен здійснюватися перед усім самими працівниками. Це означає, що кожен виконавець того чи іншого завдання повинен щоденно в порядку самоконтролю оцінювати хід роботи, приймаючи заходи щодо забезпечення якісного і своєчасного виконання завдання.

Керівники структурних підрозділів і організації забезпечують постійний контроль **ділянок** роботи, що входять у сферу їхньої діяльності, здійснюючи відповідні контрольні операції **чи залучаючи** для цього своїх заступників **чи** спеціально призначених осіб. **Обсяг** контрольних операцій **визначається** виходячи з характеру контрольованих об'єктів, **змісту**, періодичності і методів контролю. У залежності від цих факторів контроль здійснюється за допомогою різних **засобів**, з яких найбільш **розповсюдженими є** різного роду картотеки, **використовувані** в діловодстві.

Контроль в усіх випадках базується на звітній інформації про стан справ. Він має носити попереджувальний характер, тому що тільки при цій умові можна завчасно виявити причини, що перешкоджають виконанню завдань в строки, що встановлені, і прийняти заходи по їх усуненню.

Важливою умовою дійсності контролю виконання рішень є наочність інформації про хід роботи. Отже на підставі результатів контролю оцінюється робота кожного підрозділу і виконавця.

11.4. Аналітико-конструктивні операції

Процес творчої діяльності в сфері управління пов'язаний з виробітком й прийняттям організаційних, технічних, економічних, соціальних і інших рішень, що скеровані на формування цілей й завдань, а також шляхів і методів їх здійснення.

Як відзначає **Слезінгер** Г.Э., на якого здійснено посилання в [1], **рішення** є комплексний акт, якому органічно **сполучаються**:

- а) логічний процес умовиводу – як прояв розуму;
- б) психологічний процес ухвалення рішення – як прояв волі;
- в) компетенція **чи** авторитет у сполученні **з** необхідними повноваженнями – як прояв влади, права приймати **рішення**, що мають обов'язкову силу для виконавців.

Як логічний акт рішення потребує відповідної кваліфікації (знань, досвіду) і відповідної інформованості в обставинах справи.

Як психологічний процес рішення пов'язано з готовністю не ухилятися від своєчасного прийняття його, при необхідності йти на ризик, нести відповідальність за наслідки. В організаційному аспекті це означає чіткий розподіл питань, що вирішуються, між керівниками і виконавцями різних ланок управління, встановлення граничних термінів прийняття рішень і контроль останніх.

Як акт авторитету або влади рішення припускає відповідні повноваження і, таким чином, вірний їх розподіл, який не допускає занадто централізації, а також обмеження компетенції керівника (або органу управління) вузьким колом питань, що веде до зайвої складності попередніх узгоджень під час прийняття кожного рішення.

Незалежно від методу прийняття будь-якого управлінського рішення процес зв'язаної з ним творчої роботи в принципі завжди може бути розділений на дві складові частини – аналітичні і конструктивні операції. Такий поділ операцій впливає зі структури будь-якого процесу творчого мислення, оскільки прийняттю того чи іншого рішення неодмінно передують всебічний аналіз сформованої ситуації.

Аналітичні операції. Ці операції зв'язані зі стадією одержання і сприйняття інформації, необхідної для ухвалення рішення по тій чи іншій функції управління. Вони мають місце як при підготовці рішень поточного, оперативного характеру, так і при розробці стратегічних питань.

Серед аналітичних операцій значне місце (з погляду обсягу використовуваної інформації і витрат часу) займає вивчення спеціальної літератури, ознайомлення з документами, а також проведення усних бесід і безпосередніх спостережень, що служить підставою для аналізу існуючого положення і документального фіксування результатів цього аналізу у відповідних матеріалах, довідках, доповідях, аналітичних оглядах. Основними методами виконання відповідних операцій є: порівняння фактичних даних (показників) з їх нормативними значеннями; порівняння однорідних об'єктів по тим чи іншим показникам; аналіз динаміки зміни різних показників у часі; аналіз зв'язків і залежностей тих чи інших показників (факторів).

Аналітичні операції, що передують підготовці рішень, закінчуються постановкою чи уточненням діагнозу стану досліджуваного об'єкта. При цьому виявляються й оцінюються вузькі місця (недоліки) і резерви (надлишки). У

практиці можуть бути використані різні методи аналізу.

Конструктивні операції. Зміст і характер конструктивних операцій, зв'язаних з підготовкою і прийняттям різного роду рішень, істотно розрізняються в залежності від застосовуваних при цьому методів. Останні, у свою чергу, залежать від характеру і складності прийнятого рішення, що знаходить висвітлення, зокрема, у тім, чи є рішення результатом індивідуальної чи колективної праці.

Так, у тих випадках, коли той чи інший творчий працівник апарата управління зіштовхується з необхідністю знайти принципово нове рішення питання, що відноситься до його компетенції, можуть бути застосовані методи, що рекомендуються для процесу винахідництва. До числа цих методів, зокрема, відносяться:

метод інверсії, що представляє новий підхід до задачі; цей метод припускає необхідність свідомого подолання психологічної інерції, відмовлення від колишніх поглядів на задачу, для того щоб подивитися на неї з деякої нової чи зміненої позиції, і є простим і ефективним способом одержання нових ідей;

метод аналогій, заснований на використанні аналогічних ситуацій, що зустрічаються в інших рішеннях і в інших областях знань;

метод емпатії, що полягає в ототожненні творчого працівника з розроблювальним предметом, деталлю чи процесом. Завдання полягає в тім, щоб «стати» деталлю і подивитися з її позиції і з її точки зору, що можна зробити;

метод фантазії, що складає в розгляді ідеальних і навіть фантастичних рішень задачі з надією наштовхнутися на нову ідею чи точку зору, що у кінцевому рахунку приведе до нового реального рішення.

В останні роки наука і практика виробили ряд методів прискорення процесу творчої праці і підвищення його ефективності, спеціально призначених для рішення складних проблем за участю великих і малих колективів. До числа сучасних методів колективного пошуку рішень можна, зокрема, віднести методи «мозкового штурму», «морфологічного аналізу» (систематичного дослідження нових комбінацій, коли в задачі виділяються найважливіші функціональні напрямки, по яких виробляється генерування ідей і способів їхнього здійснення; потім ці переліки ідей і способів зводяться в двох- чи багатомірну таблицю, для того щоб можна було бачити кожну

комбінацію) і ряд інших.

4.5. Інформаційно-технічні операції

До інформаційно-технічних відносять ті операції процесів управління, для яких характерна можливість найбільш широкого застосування засобів організаційної і облікової техніки. Загальне цільове призначення цих операцій – інформаційне і документаційне забезпечення потреб апарата управління. Мова йде про операції, що пов'язані з обробкою як самої інформації (тобто її змісту), так і її носіїв (тобто документів).

Інформаційно-технічні операції виконуються, як правило, технічними виконавцями. Операції обробки інформації з використанням ЕОМ покладаються на працівників, що по **їхньому посадовому положенню, відносяться** до відповідних спеціалістів. **Частина** інформаційно-технічних операцій можуть виконувати також керівники і фахівці, **зайняті** основними функціями управління. Але це варто **допускати** лише в тих випадках, коли інформаційно-технічні операції невіддільні від організаційно-адміністративних **чи** творчих операцій і виконуються **з** ними одночасно (тобто сполучаються за часом). Типовими прикладами такого сполучення **є** підготовка тексту документа фахівцем з використанням **персонального** комп'ютера.

По своєму **цільовому призначенню і місцю** в процесах управління організацією інформаційно-технічні операції можуть бути підрозділені на **чотири** взаємозалежних класи: до першого з них **відносяться** усі види операцій з документами; до другого – операції, **зв'язані з** первинним рахунком і обліком всіх елементів **основної** діяльності; до третього – операції передачі, відображення і перетворення усіх видів інформації за допомогою технічних **засобів**; до четвертого – обчислювальні і формально-логічні операції.

Тема 12. Технології управління адміністративним процесом

План лекції

- 12.1. Планування адміністративного процесу.
- 12.2. Організація адміністративного процесу.
- 12.3. Контроль в системі адміністративного менеджменту.
- 12.4. Мотивація в системі адміністративного менеджменту.
- 12.5. Влада та особистий вплив.

Література: основна [1; 2]; додаткова [4; 7–9; 20–22; 24]; ресурси мережі Internet [32–35; 37; 39].

12.1. Планування адміністративного процесу

Планування вважається базовою функцією менеджменту. Адже саме на ґрунті ретельно відпрацьованої системи планів формуються інші складові менеджменту, складаються управлінські відносини.

Планування можна визначити як процес постановки цілей, визначення ресурсів, що необхідні для досягнення цих цілей, а також шляхів, що забезпечують їх досягнення.

Планування ще визначають як процес підготовки до змін і опанування невизначеності через формування майбутніх варіантів дій [1].

Адміністративний процес, як і інший процес, що потребує управління, має бути спланований. Це зумовлено насамперед необхідністю:

- а) раціонального розподілу ресурсів;
- б) адаптацією до навколишнього середовища.

У результаті планування з'являється *план* – *система заходів, що спрямована на досягнення визначених цілей* [1]. Як правило, він набуває документальної форми.

У процесі планування розв'язуються три ключові питання:

- Де ми перебуваємо? - Ситуація.
- Чого ми прагнемо? - Цілі.

- Як досягти цілей? - План, програма.

Виходячи із зазначених питань, план відповідає на чотири запитання:

- Що робити?
- Коли робити?
- Кому треба робити?
- Як слід робити?

Планування адміністративний процесу в організації, як правило, здійснюється відповідно плановим горизонтам, що притаманні основним рівням організаційної ієрархії. У менеджменті використовується велика кількість різноманітних планів.

Сучасний підхід до планування полягає в тому, що як план розглядаються не тільки різноманітні за термінами програми: довгострокові, середньострокові чи поточні (річні), або ж оперативні в межах року, а перед усім планом вважається будь-який орієнтир чи обмеження, що дає змогу менеджеру в поточній діяльності дотримуватися встановлених напрямів перспективного розвитку.

Система планів, яку можна вважати типовою, наведена на рис. 12.1.

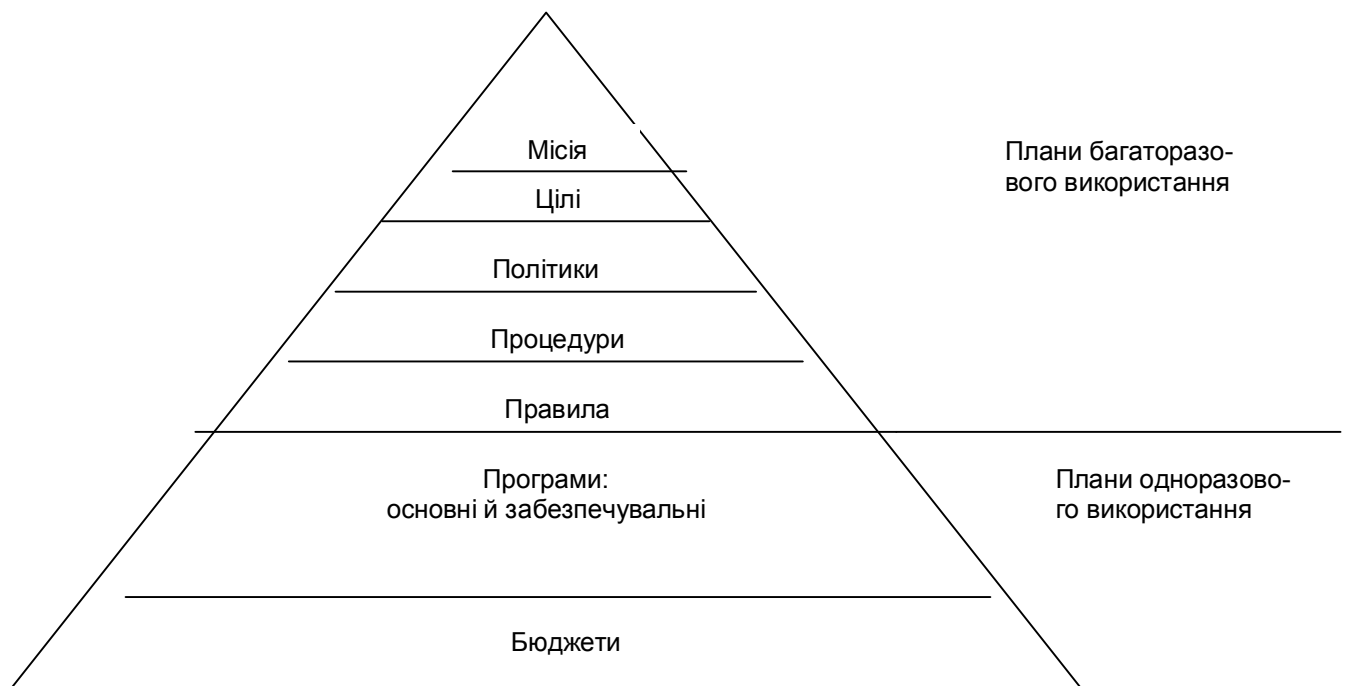


Рис. 12.1. Ієрархія планів

Умовно в ній можна вирізнити плани довготривалої дії (довгострокові) та поточні плани, які розробляються на кожний новий рік, а також у межах року (півріччя, квартал, місяць, декада, доба, зміна тощо). Довгострокові плани певною мірою декларуються не тільки для працівників організації, а й для середовища.

Таким чином, планування в адміністративному менеджменті можна охарактеризувати як процес, що включає в себе розробку основних напрямів діяльності і розвитку організації, виявлення потреб у ресурсах та засобах, що необхідні для реалізації цих напрямів, а також вибір методів і засобів здійснення цих заходів.

5.2. Організація адміністративного процесу

Організація адміністративного процесу базується на закономірностях і принципах організації управління.

Організація управління – це сукупність прийомів та методів раціонального поєднання елементів та ланок, що здійснюють адміністративні функції, створюючи тим самими адміністративно-операційну систему.

Організація управління проявляється в трьох аспектах:

організація управлінських процесів, тобто регламентація складу процедур і завдань, що розроблюються в кожному підрозділі, типізація процесів реєстрації, передачі, обробки інформації та процесів обґрунтування, прийняття та організації виконання управлінських рішень; вибір складу організаційної та обчислювальної техніки, розробка структури органів управління, виявлення сфери їх обов'язків, прав і відповідальності;

забезпечення раціонального сполучення суб'єкта та об'єкта управління, тобто виявлення змісту прямого та зворотного зв'язку між ними; системи завдань та контролю за їх виконанням, аналізу та оцінки діяльності об'єктів, що управляються, форм стимулювання досягнення ліпших результатів;

забезпечення взаємозв'язку між системами, що управляють різними об'єктами, тобто виявлення форм ієрархічного поділу праці між різними системами управління; сполучення діяльності систем управління об'єктами одного рівня тощо.

Відповідно до перелічених вище аспектів має бути організований і

адміністративний процес.

Основою організації адміністративного процесу є сам адміністративний процес. При організації адміністративного процесу можна виявити дві групи процесів: ті, що стійко повторюються, що базуються на процедурах і операціях, що формалізуються; ті, що є оригінальними, що базуються на процедурах і операціях, що не можуть бути формалізованими. Перший різновид процесів може бути регламентований досить жорстко, другий – може бути тільки регламентований логічно.

Процес – це рух, причому цей рух (прямування) може здійснюватися в рамках одної ланки або між ланками. Он може бути розглянутий в статичній, тобто як застиглий на якийсь момент часу, та в динамічній, тобто з урахуванням ходу його здійснення.

Адміністративний процес здійснюється в організаційних структурах. Це значить, що він структурно організований, тобто включає всі ланки, що знаходяться на різних ступенях ієрархічної сходинки, що перебувають у відносинах підлеглості. Одною з властивостей організаційної системи є те, що первинною ланкою в ній є людина, яка об'єднана з іншими людьми єдиними цілями, характером її роботи, що здійснюється, або єдністю об'єкту, на який вони впливають своєю діяльністю.

Організація адміністративного процесу припускає розробку заходів, що скеровані на реалізацію запланованих цілей. З урахуванням цих цілей формується модель адміністративного процесу, тобто надається перспективне уявлення його стану, яке виражається в вигляді окремих параметрів. Основним документом, в якому знаходить своє відображення модель адміністративного процесу є процесна карта.

Моделі, що можуть бути використані при організації адміністративного процесу, можуть бути класифіковані в залежності від двох ознак: за характером, змістом інструменту моделювання та об'єктом (предметом) моделювання.

За першою ознакою розрізняють моделі:

макетні, що характеризуються здійсненням експериментів по зміні організації адміністративного процесу в лабораторіях або реальних умовах з використанням макетів, що відображають і спрощеному або зменшеному вигляді об'єкт, що моделюється. Прикладом такого роду моделювання можуть бути макетні зображення структури органів управління, планування

меблі адміністративних приміщеннях, розміщення об'єктів роботи на робочих місцях тощо;

математичні, які являються засобом пізнання властивостей та закономірностей об'єкту. В залежності від урахування елемента ймовірності математичні моделі можуть бути стохастичними та детермінованими;

графічні, в яких зв'язки та відношення в організації адміністративного процесу зображуються в вигляді планів, схем, діаграм, графіків. Графічні моделі знайшли своє застосування при зображенні взаємозв'язку робіт підрозділів, розподілення обов'язків та повноважень, регламентації діяльності посадових осіб тощо.

В практиці знайшли своє використання змішані типи моделей, що сполучують в собі окремі характерні ознаки різних груп моделей.

В загальному вигляді класифікація моделей наведена на рис. 12.2.

В процесі побудови моделей, що використовуються в організації адміністративних процесів, слід дотримуватися наступних принципів: узгодженості з метою дослідження або здійснення адміністративного процесу; інформативності; точності; доступності.

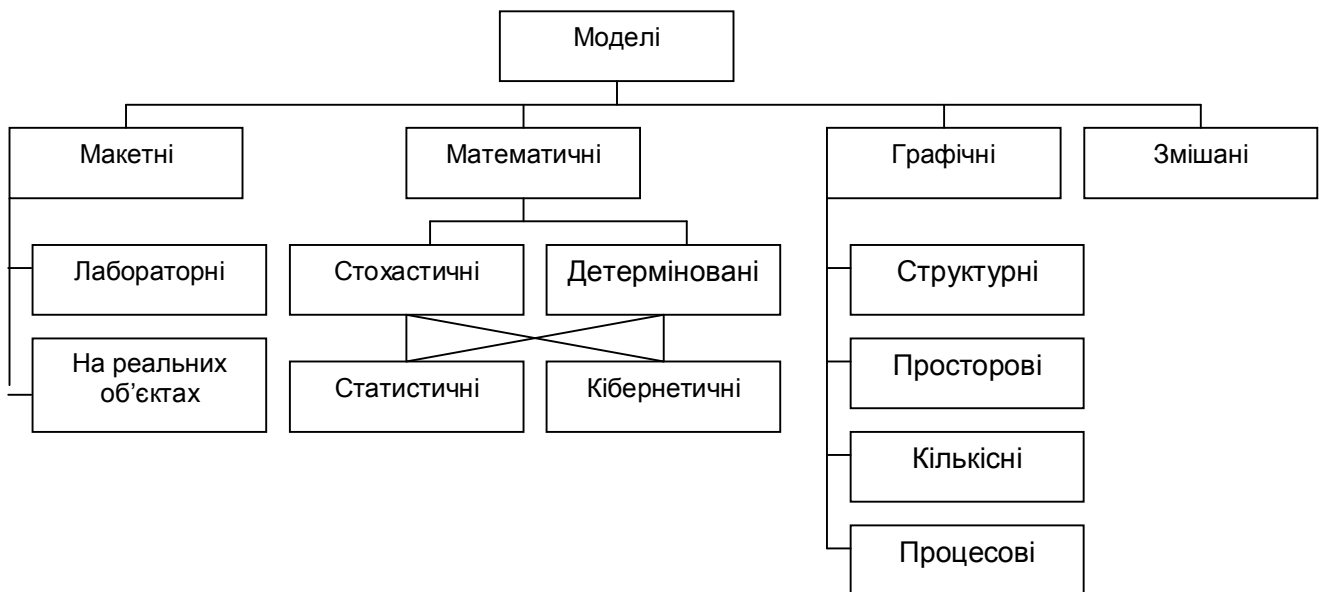


Рис. 12.2. Класифікація моделей, що використовуються в організації адміністративних процесів

12.3. Контроль в системі адміністративного менеджменту

Контроль – багато аспектне поняття, і не випадково воно, наприклад, в англійській мові передається різними словами: control, checking, examining та ін.

Контроль, як відомо – це основна і обов’язкова функція менеджменту, заключна стадія управлінського процесу, яка відіграє роль поєднувальної ланки між керуючою і керованою системами. Якщо відмежуватися від конкретної сфери контролю, то суть його полягає у вимірах і аналізі проходження та здійснення певних операцій, пов’язаних з реалізацією планів і програм, використанні одержуваної інформації для коригуючи дій.

Суб’єктами контролю виступають державні, відомчі органи, громадські організації, колективні та колегіальні органи управління, лінійний і функціональний апарати організацій.

Об’єктами контролю є: місія, цілі та стратегії, процеси, функції та завдання, параметри діяльності, управлінські рішення, організаційні формування, їх структурні підрозділи та окремі виконавці.

Правильна постановка контролю потребує дотримання діалектичної єдності трьох його стадій: установлення фактів, їх критична оцінка, розробка заходів впливу на керований об’єкт у потрібному напрямі.

Контроль - це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети. Процес контролю складається з установлених стандартів, виміру фактично досягнутих результатів і проведення корекції в тому разі, якщо досягнуті результати істотно відрізняються від установлених стандартів.

Функція контролю – це характеристика управління, яка дозволяє виявити проблеми і скорегувати відповідно діяльність організації до того часу, коли ці проблеми стануть кризою. Один із важливих аспектів контролю полягає в тому, щоб визначити, який саме напрям діяльності організації найефективніше сприяє досягненню її загальної мети. Контроль має бути всеохоплюючим.

Вимоги до контролю закладено у принципах його здійснення, таких як постійність і оперативність, поєднання перевірки зверху і контролю знизу, об’єктивність, масовість і гласність, дієвість, плановість, економічність і науковість.

На практиці використовують багато видів контролю: державний поза-

відомчий контроль, державний відомчий контроль, незалежний фінансовий контроль (аудит), внутрішньогосподарчий контроль.

Залежно від змісту і сфери здійснення можна виділити економічний, соціальний, екологічний, технологічний контроль тощо.

Форми економічного контролю розрізняються за ознаками методичної спрямованості та способами його проведення: попередній, поточний, заключний.

Соціальний контроль полягає в захисті прав громадян, які беруть участь у процесі виробництва, або якщо вони є споживачами виробленої продукції.

Екологічний контроль має за мету забезпечувати (створювати) передумови для здійснення господарської діяльності виробництв, технологій, які не шкодять здоров'ю людини та довкіллю.

Технологічний контроль перевіряє відповідність виконуваних операцій усіх складових (послідовність операцій, якість сировини, кваліфікація виконавців) певної технології у процесі створення певної продукції.

За джерелом використання інформації контроль поділяють на документальний і візуальний. *До документального контролю* належать різні перевірки, ревізії, спеціальні обстеження, коли використовуються великі масиви різноманітної інформації, плани, кошториси, договори, нормативи, статистична звітність та ін.

Візуальний, або натуральний контроль – це безпосередній огляд об'єктів неозброєним оком або за допомогою оптичних приладів.

Різноманітні види і форми контролю можуть мати суцільний або вибірко-вий характер. *Вибірковому контролю*, як правило, підлягають ті рішення і розпорядження, для яких строки виконання не мають великого значення.

В процесі еволюційного розвитку системи організаційного контролю сформувалося й ввійшло в практику сучасного менеджменту такий новий напрямок контрольної діяльності як контролінг.

Контролінг можна визначити як сукупність всіх форм контрольної діяльності, що призвана об'єктивно та якісно проаналізувати та оцінити роботу організації щодо її розвитку або удосконалення, виходячи з поставлених цілей.

При цьому виділяється чотири складових контролінгу, а саме: адміністративний контроль; технологічний контролінг; ревізія; функціональний,

комплексний й системний аудит.

В системі контролінгу сучасної організації можна виділити два основних напрямку: адміністративний контроль та виконавчий контроль.

Під **адміністративним контролем** слід розуміти усі види діяльності, що направлена на отримання інформації про ефективність функціонування та поточний стан керуючої системи організації.

Виконавчий контроль припускає здійснення усіх видів діяльності з оцінки поточного стану та ефективність функціонування керованої системи організації.

Отже під **адміністративним контролем** слід розуміти управлінську діяльність, що скерована на виявлення поточного стану керованої підсистеми системи управління організацією та процесів, що притаманні їй, з метою виявлення можливих відхилень від заданого режиму функціонування.

Основна мета адміністративного контролінгу в цілому і адміністративного контролю в тому числі є в тому, щоб отримати своєчасно інформацію про то, чи були досягнуті цілі, що поставлені, і чи виконані завдання.

Механізм адміністративного контролю уявляє собою сукупність інструментів, що використовуються для оцінки процесів та явищ, що відбуваються в системі управління організацією.

Основними **інструментами адміністративного контролю** є бюджетний контроль, управлінський (адміністративний) аудит, статистичне спостереження, особисте спостереження, доповіді та наради.

Бюджетний контроль використовується для отримання вичерпуючої інформації про доходи та видатки організації. Бюджет уявляє собою розроблений в грошовому вираженні основний план утворення, розподілу та використання фінансових ресурсів організації.

Бюджети становляться еталоном фінансової діяльності організації та використовується для перевірки відповідальності фактичних фінансових результатів діяльності організації запланованим показникам.

Адміністративний аудит уявляє собою сукупність контрольних дій, що надають можливість отримати об'єктивну та своєчасну інформацію про поточний стан і функціонування системи управління організацією.

В окремих випадках діючим інструментом адміністративного контролю можуть служити доповіді виконавців та керівників. Доповіді можуть бути ін-

формативними (мати тільки фактичну інформацію без коментарів) або аналітичними (мати аналіз зібраної інформації).

Якщо в докладах є інформація о відхиленнях від встановлених стандартів, то такі доповіді називаються доповідями по відхиленнях від норм.

По засобу формалізації доповіді можуть бути усними, письмовими, електронними.

Кожна доповідь повинна мати інформацію: про ідентифікацію, часу виникнення та ступеня виявленого відхилення від норми; про можливі причини виникнення відхилення; про аналіз наслідків відхилень; про рекомендації по усуненню відхилення.

Ефективним інструментом адміністративного контролю є наради. Вони надають можливість уникнути надлишкових витрат робочого часу по складанню великих письмових звітів та надають керівнику групи можливість швидко отримати достовірну оперативну інформацію.

Важливим елементом адміністративного контролінгу є адміністративний облік. Предметом адміністративного обліку є, з одного боку, ресурси організації, а з другого боку – процеси, що протікають всередині організації.

Методом адміністративного обліку називається вся сукупність різних прийомів та засобів, через посередність застосування яких кількісні характеристики об'єктів управлінського обліку відображаються в інформаційній системі організації.

Метод адміністративного обліку включає наступні елементи: документування; інвентаризацію; групування та узагальнення контрольних рахунків; планування; нормування; лімітування; контроль; аналіз.

Адміністративний контроль має свій процес здійснення.

Процес контролю – це діяльність об'єднаних у певну структур суб'єктів контролю (органів контролю, керівників, контролерів, громадських організацій), спрямованих на досягнення найбільш ефективним способом поставлених цілей, вирішуючи для цього певні завдання і застосовуючи відповідні принципи, типи, методи, технічні засоби і технології контролю.

Схематично процес контролю зображений на рис. 12.3.

На практиці застосовують різні форми контролю. Чимало організацій застосовують журнальну форму контролю виконання постанов, наказів, рішень, вказівок і розпоряджень. Але так досить складно виявляти справжні

строки виконання і що саме зроблено виконавцями. Тому в сучасних організаціях застосовуються автоматизовані системи адміністративного контролю.



Рис. 12.3. Здійснення процесу адміністративного контролю

Використання сучасних комп'ютерних засобів для контролю виконання рішень дає значний соціально-економічний ефект: знижується кількість невиконаних завдань, кількість запізнень зі строками виконання, зростає виконавча і трудова дисципліна в колективі.

12.4. Мотивація в системі адміністративного менеджменту

Мотивація – це процес спонукання себе та інших до діяльності для досягнення особистих цілей або цілей організації. У мотиваційному процесі використовують мотив і стимул.

Мотив – внутрішня спонукальна сила, яка примушує людину робити або вести себе певним чином (орієнтація, установки, бажання, інстинкти, імпульси).

Стимул – зовнішня причина, яка спонукає людину діяти для досягнення мети. Стимули можуть бути як матеріальні, так і моральні.

Сучасна теорія мотивації бере свій початок в дослідженнях творців та послідовників школи психології та людських відносин. Один з засновників цієї школи Ельтон Мейо встановив, що висока зарплата та добра організація виробничого процесу не завжди ведуть до підвищення продуктивності праці працівників. Пізніше це парадоксальне явище було досліджено Абрахамом Маслоу, який прийшов до висновку, що в основі учинків людей лежать не матеріальні стимули, а різного роду потреби, які можна тільки частково або опосередковано задовольнити за допомогою грошей.

А. Маслоу запропонував, так звану, піраміду потреб, які виникають та задовольняються не одночасно, а в певній послідовності (знизу до гори) – рис. 12.4.

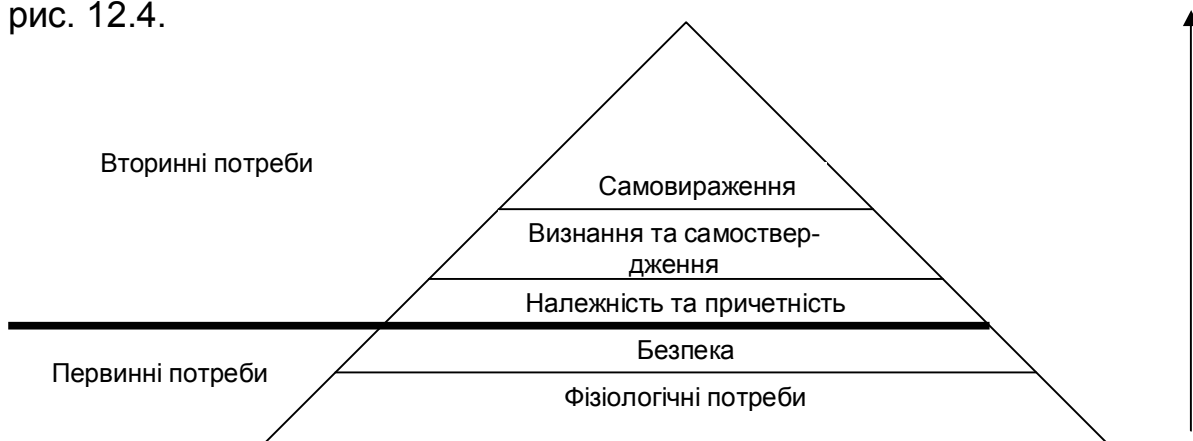


Рис. 12.4. Піраміда потреб по А. Маслоу

В менеджменті усі теорії мотивації прийнято ділити на дві категорії: змістовні та процесуальні. Змістовні теорії мотивації аналізують чинники, що впливають на мотивацію. Значною мірою головна увага цих теорій зосереджена на аналізі потреб та їх впливу на мотивацію. Ці теорії описують структуру потреб, їх зміст і те, як потреби пов'язані з мотивацією людини до діяльності. У цих теоріях робиться спроба дати відповідь на питання про те, що всередині людини спонукає її до діяльності.

Змістовні теорії мотивації ґрунтуються на ідентифікації мотивів, які

примушують людину діяти так чи інакше. Відомими представниками теорій мотивацій можна назвати А. Маслоу, Ф. Герцберга, Д. Мак-Грегора, Д. Мак-Клелланда.

Сутність процесуальних теорій полягає в тому, що за безперечного існування потреб поведінка людини визначається насамперед сприйняттям конкретної ситуації, оцінкою можливих наслідків вибраного типу поведінки. Найбільш відомі процесуальні теорії мотивації: теорія очікування В.Врума, теорія справедливості С.Адамса, теорія постановки цілей Е.Лока, модель Портера – Лоулера.

Останнім часом мотиваційні теорії в менеджменті поповнилися *концепцією партисипативного управління*, відповідно до якої участь працівника в діяльності організації, яка виходить за межі його функціональних обов'язків, сприяє підвищенню ефективності організаційно-управлінських рішень, реалізації певних вторинних потреб працівника, якщо він отримує задоволення від роботи. Отже, партисипативне управління – це один із сучасних методів менеджменту, що передбачає його демократизацію, участь найманих працівників в управлінні організацією.

В практиці менеджменту в кожній організації має бути побудована система мотивації, яка може включати елементи різних мотиваційних теорій.

12.5. Влада та особистий вплив

В менеджменті поняття „*влада*” означає здатність тої чи іншої особи робити вплив на поведінку людей з метою підкорити їх своїй волі (рис. 5.6). Керівнику вона надає можливість розпоряджатися діями підлеглих, скеровувати їх в напрямку інтересів організації, позбужувати співробітників до більш ефективної та плідної роботи, запобігати виникаючі в колективі конфлікти.

Вплив – процес, у ході якого одна із сторін, мобілізуючи наявні в її розпорядженні власні ресурси, прагне змінити поведінку іншої сторони.

Влада – це по своїй суті соціальний процес. Теорія влади будується на дослідженні взаємодії людей і груп в організації.

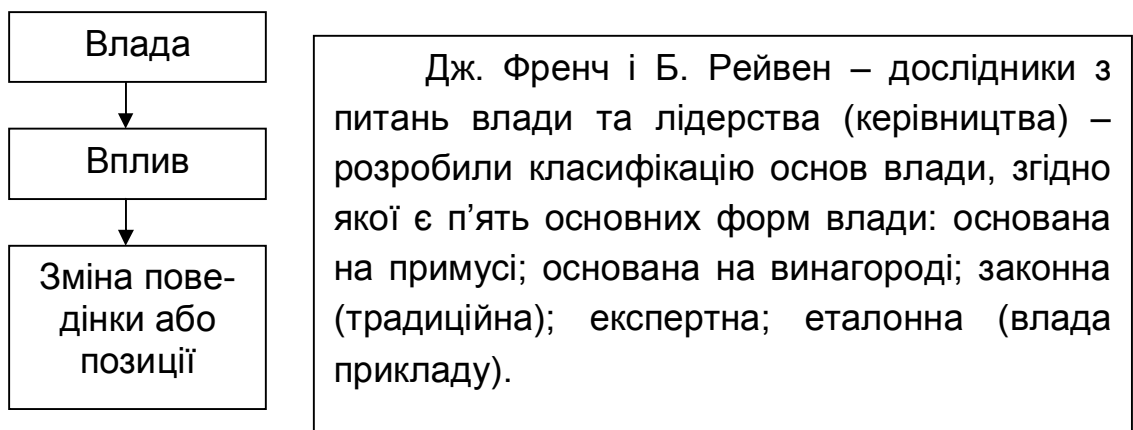


Рис. 12.6. Взаємозв'язок влади та особистого впливу

Визначення влади як організаційного порядку, на думку Вачугова Д.Д., на якого здійснено посилання в [1], має на увазі наступне:

- 1) влада існує у того, хто може її використати потенційно, тобто вона існує не тільки тоді, коли використовується. Наприклад, якщо співробітник працює за правилами, то у керівника немає необхідності стосувати до нього владу, яку він має;
- 2) влада є функцією взаємозалежності, тобто між тим, хто використовує владу, і тим, до кого вона застосовується, існує взаємозалежність;
- 3) влада не є абсолютною, тобто той, до кого вона застосовується, має деяку свободу дій.

Відповідно до вищеназваного виділяють *владу посади* і *особисту владу*.

Влада посади виникає не з самої посади, а делегується її володарю тими, кому він підпорядковується. Основними формами прояви влади в даному випадку будуть виступати примус, винагорода, влада над ресурсами, влада зв'язків.

Особиста влада – це ступінь поважного, доброго та відданого відношення до її володаря з боку підлеглих, що заснована на близькості його та їх цілей. Основними формами особистої влади є експертна влада, влада прикладу, право на владу.

Установлення законності джерел влади у сприйнятті тих, на кого керівник прагне вплинути, – прямий їх обов'язок, що може означати визнання взаємозалежності керівника та його підлеглих. Якщо основою легітимності є цілі та цінності, які сприймаються всіма співробітниками, підлеглі охоче

підкоряються владі менеджера, а це означає, що сторони будуть прагнути до консенсусу, уникаючи будь-яких спроб тиску. Ця обставина сприяє розвитку складних інституційних структур, які стимулюють та підтримують таку поведінку відповідно до політичної природи організації.

На думку Р. Кантера, на яку здійснено посилання в [1], для зміцнення влади менеджерам-керівникам слід делегувати повноваження. Передаючи повноваження своєму співробітнику, менеджер несе відповідальність за дії індивіда, що одержав додаткові повноваження. Отже, з передачею повноважень пов'язаний ризик, який, на думку Р. Кантера, є значним. Має сенс передавати тільки важливі завдання, які потребують від менеджера: визнання здібностей підлеглих; бажання довіряти їм; участі в набутті навичок і вмінь співробітників; почуття вдовolenості від того, що інші люди можуть виконувати доручену роботу.

В [1], посилаючись на Джона Едаера, фахівця з лідерства і бізнес-консультанта, який висловив припущення, що комплекс індивідуальних характеристик лідерів ХХІ ст. має істотно відрізнятися від особистісних якостей керівників ХХ ст., надається зіставлення рис менеджерів названих століть (табл. 12.3).

Таблиця 12.3

Риси менеджерів

Усталені характеристики ХХ ст.	Прогнозовані характеристики ХХІ ст.
Рішучість	Зменшення значення офіційної посади
Чітке спрямування	Емпатія
Концентрація на виконанні завдань	Створення команди
Ізольованість	Комунікативність
Агресивність	Споглядання

Таким чином, влада надається керівникові для того, щоб скерувати зусилля колективу на досягнення спільних цілей при будь-яких умовах, що досягається за допомогою влади.

Тема 13. Технологія діагностики та аналізу системи адміністративного менеджменту

План лекції

13.1. Поняття про організаційний аналіз та діагноз.

13.2. Аналіз і діагноз стану системи адміністративного управління організації.

13.3. Оцінка засобів організації як основа для реалізації її адміністративно-державної діяльності.

13.4. Всебічна оцінка системи адміністративного менеджменту та умов її життєдіяльності.

13.5. Техніка збору інформації для аналізу і діагнозу стану системи адміністративного менеджменту.

13.6. Обробка результатів діагностичного дослідження.

Література: основна [1]; додаткова [4; 7; 11; 20–22; 24]; ресурси мережі Internet [32–35; 37; 39].

13.1. Поняття про організаційний аналіз та діагноз

Аналіз – перший етап та відправна точка розробки будь-якого заходу в сфері удосконалення управління. Він надає можливість надати повну характеристику елементів системи управління організацією, оцінити їх стан та обґрунтувати напрямки подальшого розвитку. В залежності від поставлених цілей та задач аналіз може охоплювати різні частки системи, що управляє, мати різний ступінь деталізації та закінчуватися підготовкою різних матеріалів, що відносяться до діагнозу стану організації та її систем і процесів, але методологічна основа і вихідні позиції аналізу є єдиними.

Завданням діагнозу є виявлення протиріч між існуючим та бажаним станом системи управління та виявлення характеру, масштабу, ступені складності проблем, а якщо більш повно – об'єму і характеру змін, що мають бути здійснені в організації.

Відповідно до думки, яка наведена в [1] аналіз складається з трьох взаємопов'язаних етапів: збір інформації про стан організації та її системи управління; опису процесу або об'єктів, що аналізуються, за допомогою системи показників та встановлення зв'язків між ними; обробки системи показників, що сформована, різними методами та прийомами з метою вирішення поставлених задач.

Виходячи з сутності системи менеджменту організації, можна виділити наступні напрями її аналізу:

поелементний – аналіз цілей, структур, систем, технологій, ресурсів, завдань, методів, інших складових внутрішнього середовища системи;

просторовий – аналіз структури і взаємодії окремих ланок управління, функціонального поділу праці тощо. При аналізі просторової організації досліджуються також її зв'язки з системою більш крупного об'єкту (суперсистемою), зі суміжними об'єктами, а також з відносно самостійними і тими, що знаходяться на значній відлеглості підрозділами власного об'єкту (наприклад, управліннями в складі облдержадміністрацій, фондів тощо);

часовий – дослідження течії процесу підготовки, прийняття і організації виконання рішень, вивчення послідовності взаємодій підрозділів, в тому числі системи, що управляє, і пов'язання роботи в часі при виконанні відповідної програми.

Процес управління можна розглядати в статичі, тобто як застиглий на якийсь конкретний момент часу, та в динаміці (з урахуванням руху та розвитку).

Аналіз організації управління може мати повний (всеохоплюючий) характер або вивчати якусь частку системи (тематичний/ цільовий аналіз); може бути глобальним, що захоплює всі основні рівні та ланки управління, або локальним, що торкається одного якогось рівня або ланки.

На рис. 13.1 надана класифікація видів організаційного аналізу.

Організаційний аналіз має відповідати ряду вимог. Перш за все він має бути об'єктивним. Це пов'язано, по-перше, з вибором та методами розрахунку характеристик системи управління, які мають досить повно і

докладно описати об'єкт, що аналізується, та відобразити ті процеси, що дійсно в ньому протікають. По-друге, об'єктивність аналізу забезпечується наявністю чіткого еталону порівняння та оцінки, тобто нормативних матеріалів, стандартних рішень тощо. По-третє, найважливішою передумовою об'єктивності аналізу є певний рівень кваліфікації та відповідальності виконавця.

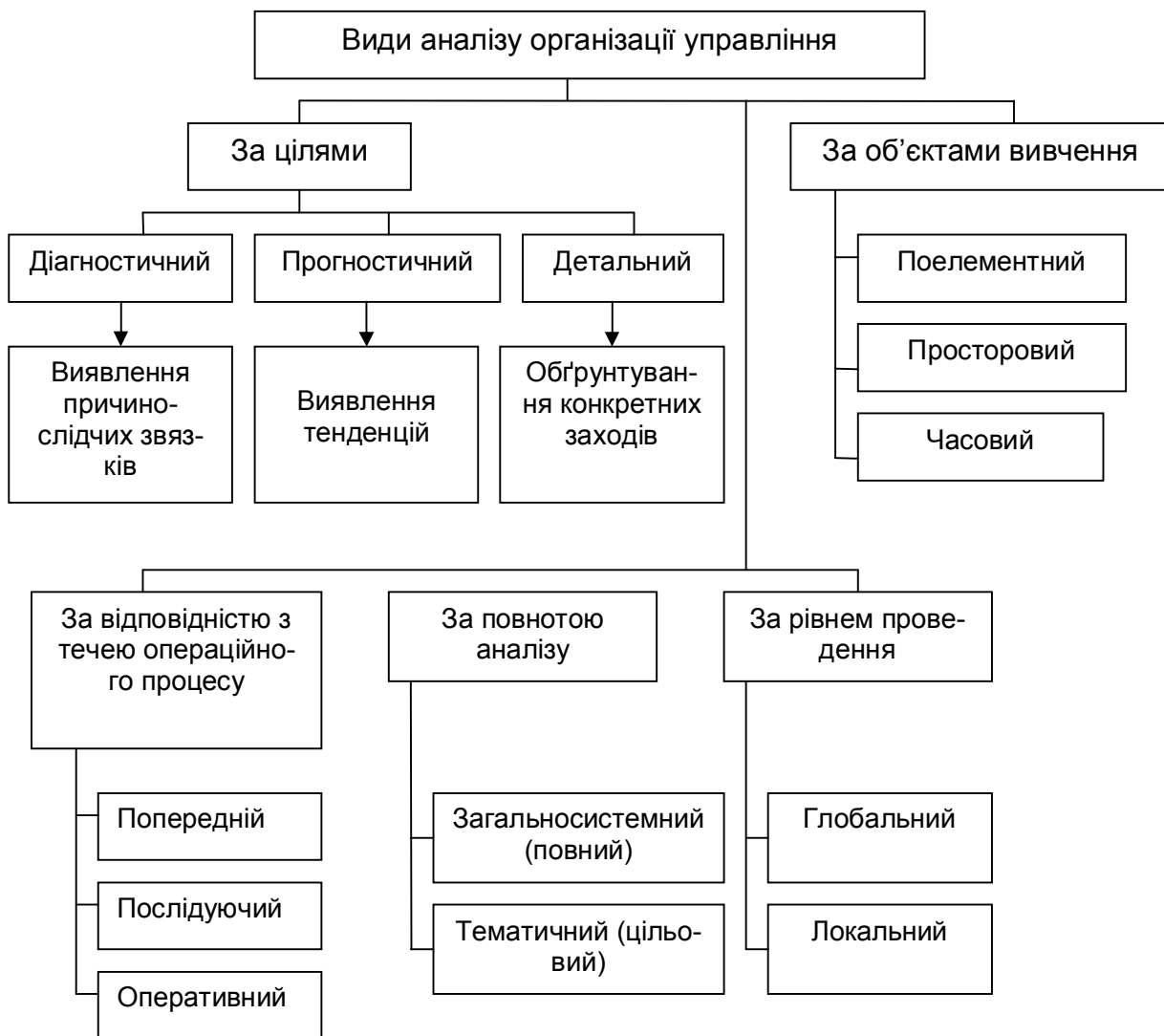


Рис. 13.1. Класифікація видів організаційного аналізу

Результати аналізу показують відхилення від стандартів, нормативів, проектних показників, ліпших досягнень тощо; виявляють прямі страти, надлишкові витрати, причини їхньої появи та умови ліквідації.

Діагностична оцінка організації управління додатково припускає диференціацію причин зайвих витрат та неповного використання елементів на залежні та незалежні від діяльності об'єкту та елімінування останніх.

При підготовці матеріалу для діагнозу та прогнозування слід виключити вплив будь-яких відхилень, що можуть спотворити результати, щоб апроксимація вихідних даних та екстраполяція тенденцій, що склалися, не призвели к розповсюдженню на майбутнє страт та ймовірних відхилень, що мали місце в минулому. Таким чином, результати аналізу є основою для організаційного діагнозу. Виділяють загальний (пізнавальний) діагноз та детальний організаційний аналіз.

Що стосується загального організаційного аналізу та діагнозу, то в спеціальній літературі і на практиці можна зустріти різноманітні методичні підходи. В [1] надана така їх класифікація:

- аналіз організаційних дисфункцій;

- аналіз і діагноз стану організації відносно окремих функцій;

- аналіз і діагноз ресурсів як основи реалізації цих функцій;

- оцінка сильних та слабких сторін організації, а також потенційних шансів та загроз на шляху її життєдіяльності;

- компромісний підхід, який ураховує вище перелічені якості.

13.2. Аналіз і діагноз стану системи адміністративного управління організації

Проведення аналізу і діагнозу існуючого стану організації та її системи адміністративного управління веде до накопичення інформації про цей стан, її упорядкуванню та співвідношенню з взірцем, що вже сформувався, а також до діагностичних висновків, що мають вказувати на подальший хід діяльності дослідника. На думку фахівців, такими взірцями можуть бути принципи доброї організації робіт та управління, норми та нормативи, висновки логічного аналізу та (або) здорового глузду, а також іншого досвіду – дорівнюючого, - який має допомогти досягнути найліпших результатів організації [1].

Аналіз і діагноз стану організації та її системи адміністративного управління концентрує свою увагу на факторах, що впливають на діяльність організації при досягненні її цілей. Це, насамперед, зовнішні та внутрішні умови діяльності організації; можливості розвитку (удосконалення техніки виконання основної діяльності та самих товарів/продуктів), а також адміністративно-правові відносини.

Всі ці фактори оказують свій вплив, під час діяльності організації, на прояв тих чи інших дисфункцій (перешкод, відхилень), тобто реальних відхилень від можливого взірцевого (нормального) способу функціонування. Ці дисфункції мають аналізуватися не тільки з організаційної та психологічної, але і з економічної точки зору. Для цього може бути використаний функціонально-вартісний аналіз, сутність якого в системному дослідженні матеріальних та організаційних структур з метою забезпечення ефективності їх створення та функціонування, виходячи з їхнього дійсного призначення.

Дисфункції частіше мають якісний, тобто такий, що не можна вимірити, характер. Тому не завжди за короткий час можна виявити наслідки дисфункцій. При діагностиці необхідно прагнути до виявлення дисфункцій, до визначення їх характеру та сфер діяльності організації, в яких вони виникають, до пошуку їх джерел та підрахунку витрат, до яких вони проводять як для всієї організації, так і для її адміністративної системи та інших систем. В свою чергу, ця робота буде початком виявлення і проектування таких рішень, які, в майбутньому, обмежать або зовсім ліквідують ці дисфункції.

Для сучасної діагностичної методики також суттєвим є і така концепція, відповідно до якої, хоча б до деяких дисфункцій, можна виявити фінансові наслідки, які знижують загальну продуктивність організації. Як зазначено закордонними фахівцями, на яких здійснено посилання в [1], дисфункціональні витрати не фіксуються бухгалтеріями. Це, так звані, „скриті витрати” (*les couts caches*). Відповідно до французьких дослідників, особливо при дослідженні має бути звернута увага на три аспекти (модулі) будь-якого з явищ дисфункцій:

соціальний модуль – оцінюється на підставі анкетних результатів, висновків, досліджень, статистичних даних, дослідження ситуації та відношень між співробітниками;

організаційний модуль, в якому висвітлюється комплексність реального функціонування організації або його складового елементу (наприклад, адміністративної системи), з використанням організаційних технічних прийомів. Результати цього аналізу є основою для фінансового модуля;

фінансовий модуль, в якому необхідно виявити, в одиницях, що вимірюються (кількість та вартість), розміру скритих витрат, які пов'язані з виявленими відхиленнями від норми.

Таким чином, в дослідження включається і оцінка існуючого стану з виявленням трьох видів наслідків існуючого стану речей:

якісні результати – похідна дослідження праці виконавців і безпосереднє спостереження особою, що призначена на проведення цього дослідження;

вимірювані результати (не фінансові) – похідна функція аналізу статистичної документації, дисфункцій, що виявлені, таких наприклад, як показник плинності, браку тощо;

фінансові результати – похідна вартісної оцінки результатів дисфункції, таких як, вартість прогулів, низька якість виробів, послуг, низька продуктивність праці та непродуктивність всієї системи.

При дослідженні дисфункцій, що виникають в організації, треба прийняти до уваги, що вони можуть мати як різні джерела, так і виникати в різних сферах (підсистемах) діяльності, тому що вони виникають не тільки із-зі внутрішніх порушень, але і із-зі зв'язків організації з оточенням.

Фахівці, як підкреслюється в [1], звертають увагу на три види дисфункцій, що виникають в організації, в основних сферах її діяльності:

порушення, що виникають *всередині* цих сфер під час реалізації основних функцій організації;

дисфункції, що проявляються *в зв'язку з актуальним станом* засобів організації та відношеннями в зв'язку з цим між елементами організації та її оточенням;

дисфункції, що виникають в зв'язку з відношеннями організації як цілого з оточенням (наприклад, банками, іншими органами влади, держбюджетом, законодавством тощо).

Оцінка організації робіт в організації. Ефективність функціонування кожної організації залежить від багатьох факторів, з яких на перший план виходить організаційна структура. Її можна охарактеризувати як „сукупність певних функціональних та ієрархічних залежностей між частинами, що складають виробничу систему, які згруповані в організаційні ланки (єдиниці) таким чином, який дозволяє досягти спільні цілі” [1]. З метою дослідження та удосконалення організаційну структуру можна розглядати зі *статичної* і *динамічної* (за фактором часу), а також *просторової* точки зору.

В *статичному понятті*, коли абстрагуються від часової послідовності подій, організаційна структура описується за допомогою організаційної схеми. Вона ілюструє вертикальний та горизонтальний поділ організації на організаційні ланки, робочі місця тощо, та сформульована в основних документах (устав організації, регламент тощо) та прийнятих нормах поведінки організатора.

Динамічне поняття структури охоплює:

процеси функціонування елементів, що складають організацію, для реалізації її цілей;

зв'язки, що виникають при реалізації процесів праці в широкому смислі слова.

В *просторовому понятті організаційної структури*, до уваги не беруться відношення в часі, а навпаки, істотною умовою є розміщення складових елементів (підсистем організаційних ланок, робочих місць) в окресленому вимірюванні: просторі, що обмежений, будівлях, офісах тощо.

При загальному організаційному діагнозі увага приділяється перш за все розходженням, що виступають між станом організаційної структури, прийнятим в документації, та її реальною діяльністю, організаційною поведінкою і відношеннями. Такі розходження частіше за все походять або із-за помилок в процесі утворення структури, або в зв'язку з перетвореннями в самій організації, частіше під впливом змін в оточенні. Однак, треба пам'ятати, що функціонування складових елементів організації (підсистем)

має динамічний, змінний характер, а організаційні рішення, що сформульовані, - статичний, що викликає не тільки різницю між ними, але і шерех проблем в управлінні організацією, тому що, як підкреслюється в літературі, „структура є основним інструментом управління”.

Таким чином, на початку діагностичних досліджень виникає необхідність виявлення існуючих ситуацій, проведення аналізу і формулювання діагностичних результатів, які б допомогли в подальшому спроектувати структуру нової організації. Її призначення – не тільки представляти віддзеркалення реальних та зворотних зв'язків між елементами (ланками, відділами тощо) організації, між її підсистемами та оточенням, і нарешті, між організацією в цілому та ближнім і подальшим оточенням, і також, щоб можливо було гнучко застосовувати цю структуру.

Оцінювання процесів праці в організації робіт динамічного типу.

При динамічному характері роботи організації, з залученням інформаційних і комунікаційних зв'язків, віддзеркалюється вигляд її сформованих структур. Але, в зв'язку з тим, що реалізація її роботи здійснюється всередині складових елементів структури (ланок організації), то ця сфера стає полем ретельних діагностичних досліджень. Дослідження і раціоналізація організаційної структури трудової діяльності, аналіз виробничих процесів та завдань виконують на етапі загального діагнозу непідготовленим чином, скоріше за все, для більш докладного з'ясування характеру завдань, що відібрані, або виявлення джерел існуючих проблем. Так, наприклад, іноді ситуація „вузьких місць” або збоїв в переміщенні інформації може вплинути більш на життєдіяльність всієї організації, ніж на можливість прийняття того чи іншого окремого рішення.

Аналіз інформаційної підтримки. Дослідження організаційної структури організації допомагають розставити за рангами його найважливіші функції, що пов'язані з окремими складовими елементами самої організації. Однією з них є засоби розповсюдження інформації та засоби її обробки, накопичення, збереження, включаючи і **передачу інформації**, тобто **комунікацію**. Дослідження інформаційної підтримки всередині організації та її оточення, а також її вплив на реалізацію функцій організації, вельми важливі для проведення як загального, так і детального діагнозу.

6.3. Оцінка засобів організації як основа для реалізації її адміністративної діяльності

З метою виявлення функцій, необхідних для реалізації діяльності в цілому і її адміністративної діяльності в тому числі, необхідно оцінити засоби, які необхідні для цього як сьогодні, так і в майбутньому. Для цього здійснюється збір інформації про засоби організації та її основних підсистем (наприклад, адміністративної) та її аналіз з метою реалізації завдань, що стоять, та виявлення причин дисфункцій, що можуть при цьому виникнути.

Діагноз дослідження, на думку закордонних фахівців, на яких здійснено посилення в [1], має охопити наступні сфери діяльності організації:

- управління довгостроковими ресурсами;
- матеріальне забезпечення та енергопостачання;
- фінансово-економічна діяльність;
- управління людським фактором (трудовими ресурсами).

В діагностичному пошуку слід виявити загальний масштаб, рівень і вплив окремих показників дисфункції на результати діяльності всієї організації як єдиного цілого. В той же час джерела дисфункції, соціально-економічна оцінка організації, передумови до виникнення і подолання можна установити тільки в результаті ретельного аналізу.

13.4. Всебічна оцінка системи адміністративного менеджменту та умов її життєдіяльності

Діагноз організації в цілому та окремих її підсистем, а також формулювання її стратегічних цілей здійснюється на підставі чотирьох головних змінних факторів: сильні сторони, слабкі сторони, можливості з боку зовнішнього оточення, загрози з боку зовнішнього оточення.

Таке діагностичне дослідження відоме в спеціальній літературі, як SWOT-аналіз (strength – сила, weakness – слабкість, opportunity – можливість, threat – загроза), або стратегічний баланс.

При здійсненні SWOT-аналізу слід виявити певні характеристики сильних і слабких сторін та зовнішні можливості і загрози. При цьому з метою здійснення всебічної оцінки організації та її підсистем слід при застосуванні SWOT-аналізу використовувати інші наукові методи, серед яких регресивний, варіаційний, дискримінантний, факторний та кластерний аналіз. Застосування того чи іншого методу залежить від рівня шкалування залежних і незалежних змінних, а також змісту явища чи проблеми, що є об'єктом аналізу. Якість проведеного аналізу забезпечує достовірність побудованих прогнозів на його основі (табл. 13.3).

Таблиця 13.3

Основні етапи застосування SWOT-аналізу

Аналіз поточної ситуації (діагноз)	Аналіз майбутнього (прогноз)
1. Аналіз критичних внутрішніх та зовнішніх факторів	5. Прогнозування тенденцій розвитку для кожного (обраного) зовнішнього фактора
2. Оцінка зовнішніх факторів (експертиза)	6. Розробка вимог до рекомендацій, що посилюють переваги і усувають недоліки кожного з внутрішніх факторів
3. Оцінка внутрішніх факторів (експертиза)	7. Якими ми бажаємо та можемо бути
4. Хто ми є і які наші конкурентні переваги (недоліки)?	8. Формулювання стратегії для кожного напрямку господарської діяльності

Як зауважують закордонні фахівці, на які здійснено посилання в [1], в рамках комплексного аналізу ведуча роль належить діагнозу адміністративної сфери, тому що від цієї ланки, якій належить особлива роль – управляти, інтегрувати, регулювати та спонукувати до подальших дій всі інші елементи організації, залежить подальша судьба організації.

Загальний комплексний аналіз є складним і довгостроковим заходом, який потребує доброї підготовки, застосування різних технік, знайомства з реаліями функціонування організації, доступу до засобів інформації, проведення спостережень та аналізу факторів, а також створення доброзичливої атмосфери та комунікативності щодо збору інформації від різних груп персоналу цієї організації.

В той же час необхідність проведення великих і довготермінових обстежень для комплексного аналізу існує не завжди. Крім того такі обстеження потребують великих витрат. Тому існує діагноз „швидкого приготування” (англ. - rapid diagnostics), проведення якого потребує декількох днів, і який призначений для отримання зжатої характеристики конкретної проблеми, що впливає на життєдіяльність організації або однієї з її підсистем.

В процесі цих заходів, частіше, зібрана та чи інша кількість результатів довірчих бесід з працівниками, що підібрані для цього, а також накопичено та чи інша кількість даних з документації.

Узагальнюючи різні цілі збору інформації для опису та оцінювання існуючого положення, а значить, і діагнозу, в [1], посилаючись на закордонних фахівців, стверджується, що існує три форми реалізації таких цілей:

- визначення (констатація),
- перевірка (верифікація, контроль),
- оцінювання.

Визначення (констатація) існуючого положення зводиться до збору певної інформації, що здатна надати повну картину реальної дійсності. Ці дії можна, певною мірою, порівняти з технікою фотографування або кіно. Така констатація, опис реальної дійсності, є вступним етапом для майбутніх стратегічних дій, реорганізації і пропозиції нового варіанту рішення. Тому всі ці заходи спрямовані на виявлення „стану здоров'я” організації або її підсистем, виявлення ступеню ризику в її теперішній життєдіяльності та встановлення позитивних сторін.

Перевірка (верифікація, контроль) виконується для отримання оцінки фактичних результатів функціонування організації, а також даних о структурі та механізмах її діяльності, в напрямку очікуємого та реального. Ці дії включають порівняння даних, „перевірка” теорії практикою, законодавство, процедури, норми.

Оцінювання організації та її підсистем здійснюється під кутом зору: її здібності щодо реалізації своїх цілей, досягнення намічених результатів та виявлення і оцінка ризику для неї;

розміру видатків та витрат на функціонування організації та її підсистем;

її впливу на клієнта, персонал та весь образ організації.

Ризики утрат та шансів слід завжди розглядати з урахуванням фактору часу.

13.5. Техніка збору інформації для аналізу і діагнозу стану системи адміністративного менеджменту

Для аналізу і діагнозу стану організації та системи адміністративного менеджменту використовують три „визнаних” основних джерел інформації: документи, основний процес, людина.

Для потреб діагностичного аналізу інформація, що поступає із різних джерел, має реєструватися прийнятим засобом. Техніки реєстрації різняться в залежності від джерел інформації, засобів спостереження та від типу інформації.

Як підкреслюється закордонними фахівцями, на які здійснено посилання в [1], в практиці досліджень відомі наступні техніки накопичення та аналізу інформації:

аналіз даних, що отримані із документів (без урахування засобу запису інформації або аналізу документації);

спостереження за ходом технологічного процесу;

довірчі бесіди,

роздача і заповнення анкет.

Особливу увагу слід приділяти тим засобам збору інформації, які надають можливість здійснювати пошук джерел дисфункції та виявлення логічної причинно-наслідкового ланцюга їх виникнення, а також їх впливу на соціально-економічне положення в організації.

В ході збору інформації для діагнозу слід досягнути такі цілі:

виявити та визначити дійсні та поважні проблеми в організації, а також висвітлити позитивні та негативні моменти в її життєдіяльності;

співвіднести думки та оцінки відносно великих дисфункцій та знайти шляхи їх урегулювання;

виявити ті ланки організації і групи її співробітників, які, раніше або пізніше, будуть втягнуті в процес перетворень;

співвіднести існуючі потреби організації з тим, що очікує колектив від змін;

створити доброзичливу атмосферу співробітництва для дослідницької групи, керівництва і рядових співробітників щодо ломки бар'єрів непорозуміння та неприязні задля сприяння успіху добрих починань.

13.6. Обробка результатів діагностичного дослідження

При обробці результатів діагностичного аналізу має враховувати той факт, що з моменту отримання до моменту обробки той чи іншої інформації, можуть відбуватися деякі зміни, що вимагає нерідко проводити додаткові дослідження.

Кількісні та вартісні дані (економічні показники, величини, що вимірюються, процентні ставки тощо) повинні бути упорядковані, надані в доступній формі. Ці матеріали найліпше зібрати в таблицю, виявити залежності між окремими пунктами, виявити усереднені дані, статистичні показники тощо. Висновки можна зобразити в вигляді креслень, рисунків, схем тощо.

Результати бесід та анкетні дані слід обробити за допомогою методів статистики. При розгляді результатів бесід для діагнозу, якщо немає можливості використати статистичні методи, при виявленні дисфункції найбільш корисно отримати якісну оцінку відповідей.

Після обробки результатів дослідження роблять їх презентацію, по завершенні якої виголошують результати діагнозу, які надають оцінку дисфункції, називають її джерела, накреслюють шляхи подальшої поведінки, а саме:

необхідність проведення більш детальних досліджень;

перехід до творчих методів зміни існуючої ситуації, або

зміни пропорцій складових частин елементів змін на основі результатів останніх досліджень.

Уся повнота матеріалів повинна бути відображена документально – в формі звіту, або представлена як результати діагностичної експертизи.

Тема 14. Технології виробітки та прийняття управлінських рішень у системі адміністративного менеджменту

План лекції

14.1. Поняття управлінського рішення.

14.2. Класифікація рішень.

14.3. Умови прийняття управлінських рішень.

14.4. Перелік і послідовність виконання станів процесу підготовки і реалізації управлінського рішення.

14.5. Практичні і розумові дії, які необхідно виконати на кожному з етапів виробітки і прийняття управлінських рішень.

14.6. Компоненти процесу прийняття управлінського рішення.

14.7. Технологія реалізації рішення.

Література: основна [1–3]; додаткова [4; 7–9; 11; 20–22; 24]; ресурси мережі Internet [32–35; 37; 39].

Адміністративно-державне управління, як одна з функцій діяльності людини, що здійснюється в системі державного управління, пов'язано з необхідністю виробітки та прийняття рішень.

В спеціальній літературі досить детально висвітлені питання, що стосуються суті, змісту і видів управлінських рішень, основних складових процесу, моделей та методів виробітки та прийняття рішень.

Управлінські рішення, що приймаються в системі адміністративно-державного менеджменту, потребують аналізу та узагальнення такого обсягу інформації, що часто перевищує компетенцію та інтелектуальні можливості однієї людини. Тому, наприклад, стратегічні рішення в державному управлінні найчастіше опрацьовуються групою осіб, які використовують

ють рекомендації спеціальних експертів і радників, що, у свою чергу, disponують апаратом професійних аналітиків.

У великих, динамічних і складних інституційних системах, якими є органи державного управління, значна частина часу та сил витрачається на всілякі узгодження, наради, сперечання, пошук компромісів тощо. Ще до специфіки державно-управлінських рішень відноситься в більшості колегіальний спосіб прийняття та ухвалення рішення, хоча підготовка варіантів рішень може здійснюватися і одноосібно.

З метою оптимізації управлінських рішень наукою управління пропонуються різні технології моделі та методи виробітки та прийняття рішень. Такий підхід умовно можна назвати формалізованим, і він зводиться до того, що наукові методи можуть стати впливовими засобами оптимізації управління лише за умов точного визначення їх місця в управлінському процесі. Але уже на цьому етапі спостерігається головне протиріччя такого підходу між спробою вирішення соціальних задач (розглядаючи їх технологічні, економічні аспекти) і використанням відповідної методології.

Узагальнюючи різні схеми, за якими може здійснюватися процес підготовки та прийняття управлінських рішень, відносно державно-управлінських рішень, в [1] рекомендуються основні етапи процесу прийняття державно-управлінських рішень, що мають таку послідовність і зміст:

1. Ідентифікація та визначення проблеми. Розглядаючи державне управління як безперервний процес вирішення проблем, що виникають, теорія прийняття рішень обстоює також принцип, відповідно до якого рішення повинні вироблятися не за окремими функціями державного управління, а стосовно проблеми в цілому. Це стосується органів не лише вищих рівнів, але й рівнів, де виникає проблема.

Для того щоб вирішити проблему, потрібно:

- а) знаходити й аналізувати інформацію, яка стосується проблеми; чим більше інформації про стан проблеми, тим більше вона є структурованою;
- б) узагальнити проблему, визначити її важливість;
- в) використати індивідуальні або групові методи для визначення й аналізу проблеми.

Головне завдання на цьому етапі – оцінити потребу в прийнятті нового державно-управлінського рішення.

2. Підготовка необхідної інформації. Стосовно державно-управлінських рішень на цьому етапі з'ясовується директивна інформація та правовий бік проблеми, визначається нормативна інформація та наукові дані з вирішуваного питання, узагальнюється досвід, збирається внутрішня поточна інформація, також дані про ресурси для реалізації рішення. Інформація повинна бути достовірною, об'єктивною, своєчасною та достатньою.

3. Генерація альтернативних варіантів розв'язання проблеми. Однією з характерних рис державно-управлінського процесу є багатоваріантність досягнення бажаного результату. Тому варіанти та їх оцінка є найважливішими умовами ефективності державно-управлінських рішень.

4. Визначення критеріїв. Критерії – це стандарти оцінок для судження про „сприятливість” проектних наслідків кожної з альтернатив. Тому при виборі варіанту державно-управлінського рішення принципово важливим є визначення запровадження несуперечливих критеріїв внутрішньої (з точки зору даної організації) та кінцевої (суспільної) доцільності тих чи інших дій адміністративної системи.

Виділяють такі основні критерії: законність, політична прийнятність, економічна справедливість, відповідність до міжнародних стандартів, придатність до втілення в життя, можливість удосконалення, відповідність до очікувань або вимог тих людей, яких стосується державно-управлінські рішення.

5. Аналіз можливих наслідків. Це один з найважливіших етапів процесу прийняття рішень, який має відповісти на такі питання:

- чи виправдано труднощі реалізації програми;
- чи потрібна спеціальна підготовка (навчання, тренінг) фахівців;
- чи наявні необхідні ресурси?

Альтернативи пропонують не лише різні, а часто-таки протилежні виходи з проблемної ситуації. Ось чому суб'єкт управління, що приймає дер-

жавно-управлінське рішення, перш ніж зупинитися на єдиному варіанті, повинен порівняти альтернативи, оцінити їх, виявити серед них позитивні.

6. Прийняття (вибір) рішення. Оскільки в сучасних умовах для завдань прийняття державно-управлінських рішень характерні багатогранність і складність взаємовпливів соціальних, економічних, політичних і технічних факторів та інформації, головну роль у пошуку оптимального рішення відводиться людині. Адже державно-управлінські рішення – це не просто елементарне логічне узагальнення інформації, а продукт творчого мислення, інтуїції та фантазії. Формальні методи і засоби використовуються при цьому процесі людиною як допоміжні інструменти. Тому процес прийняття рішення – завжди вольовий акт, соціальна дія, що не лише віддзеркалює потреби та інтереси особи й одночасно інтереси певних соціальних сил у суспільстві, але й реалізує ці соціальні інтереси. Ось чому різко зростає відповідальність управлінців за прийняття рішення та їх наслідки.

У кожній конкретній ситуації об'єктивно існує декілька можливих рішень. На його вибір впливають такі фактори, як цілі, визначені суспільством або вищим органом, право керівника приймати ті чи інші рішення; наявність ресурсів, здібності керівника та його підлеглих. Досвід, розуміння суті проблеми, бачення перспективи та інтуїція допомагають оцінити значущість альтернативних варіантів рішення і вибрати найбільш раціональний з них. Головною вимогою до будь-якого управлінського рішення є його чіткість, зрозумілість для виконавців, конкретність та підконтрольність. Затвердження рішення є актом його офіційного прийняття, документ має надаватися виконавцям у письмовій формі, за підписами посадових осіб, уповноважених їх затверджувати. У рішенні визначається програма дій з його виконання, вказуються зміст, виконавці, термін та форми виконання, а також ті, хто контролює виконання рішення. Без цих складових ефективно виконання державно-управлінських рішень є неможливим.

7. Доведення управлінських рішень до виконавців. Довести рішення до виконавців у повному обсязі означає обрати відповідний вид оформлення рішення в команду (наказ, розпорядження, постанова, указ тощо) і викласти його так, щоб виконавець зрозумів проблему і ясно уявляв мету, а також у цілому структуру вирішуваної проблеми та своє місце у процесі вирішення.

8. *Організація реалізації рішення.* Після оприлюднення державно-управлінського рішення виконавці, з урахуванням отриманих основних вказівок розробляють детальні плани і програми їхньої реалізації, визначаючи окремі завдання, відповідальних і терміни виконання. Наявність в організації чіткого розподілу і координації функцій, дійових регламентів і процедур управління – важливі чинники ефективно реалізації державно-управлінських рішень.

9. *Моніторинг виконання державно-управлінських рішень.* Моніторинг поширюється як на підсумки, так і на перебіг реалізації управлінських рішень.

10. *Оцінка рішення та отриманих результатів.* Оцінка успіхів та невдач має бути диференційованою відповідно до їхнього впливу на перебіг (а не тільки на результат) подій. Аналіз і узагальнення досвіду – головний шлях самонавчання державних службовців та вдосконалення системи державного управління. Ця стадія управлінського процесу передбачає встановлення зворотного зв'язку щодо реалізації рішення, пошук його нових альтернатив, коригування рішення (навіть перегляд поставленої мети), оцінку ефективності його виконання. У результаті визначається відповідальність тих, хто ухвалював рішення, за його якість, своєчасність прийняття, а також виконавців – за ступінь адекватності виконання рішення визначеній меті. Крім того, цей етап стосовно державно-управлінських рішень дозволяє виявити міру реалізації соціальних інтересів, передбачених конкретним рішенням.

Отже, в [1] з урахуванням особливостей державно-управлінських рішень рекомендується відокремити такі основні блоки процесу опрацювання цих рішень: 1) виникнення ситуації, яка вимагає прийняття рішення; 2) підготовка необхідної інформації; 3) підготовка та оптимізація майбутнього рішення; 4) ухвалення (вибір) рішення; 5) організація реалізації прийнятого рішення.

На кожному етапі в залежності від мети вирішення державно-управлінської проблеми можна застосовувати різні методи.

Основу системи методів, що використовуються в процесі виробітки та прийняття управлінських рішень, складає загальнонаукова методологія, яка

передбачає системний, комплексний підхід щодо вирішення проблем, а також застосування таких методів, як моделювання, експеримент, конкретно-історичний підхід, економіко-математичні та соціологічні вимірювання тощо.

Таким чином, загальнонаукова методологія складає фундамент вирішення управлінських проблем. Але при вирішенні конкретних державно-управлінських проблем використовуються також різні підходи, прийоми, які враховують специфіку адміністративно-державних рішень. В табл. 4 наведені типові учасники процесу прийняття адміністративно-державних рішень у демократичному товаристві на різних етапах.

Таблиця 14.4

Типові учасники процесу прийняття адміністративно-державних рішень у демократичному товаристві на різних етапах

Фаза процесу ухвалення рішення	1. Виникнення проблеми рішення	2. Формулювання та аналіз проблеми	3. Прийняття рішення	4. Виконання рішення
Учасники	Особистості, політичні партії, суспільні або державні організації	Політичні партії, громадські організації, експерти, державна адміністрація	Органи державної адміністрації	Державна адміністрація, громадяни
Форми участі	Передача аксіом, мобілізація суспільної думки, різні форми тиску (мітинги і т.ін.)	Дискусії	Голосування, компромісне рішення	Впливи: примус, угода, маніпуляція

Специфічним методом виробітки та прийняття державно-управлінських рішень є переговорний процес. Представникам державної адміністрації на різних рівнях доводиться вести переговори з політиками, групами лобювання, представниками ділових кіл. Практика ведення переговорів нагромадила багато тактичних прийомів досягнення консенсусу в процесі прийняття рішень.

Важливо створити на переговорах конструктивну доброзичливу атмосферу співробітництва. Для цього в [1], посилаючись на англійських

політологів Р. Фішер і С. Браун, виділяється шість основних чинників, з яких складається конструктивна атмосфера співробітництва в процесі переговорів (табл. 14.5).

Таблиця 14.5

Чинники, з яких складається конструктивна атмосфера
співробітництва в процесі переговорів

Чинник	Рекомендації для переговорів
1. Раціональність	Потрібно поводитися раціонально, навіть якщо інша сторона виявляє емоції. Неконтрольовані емоції погано позначаються на процесі прийняття рішень.
2. Розуміння	Слід намагатися завжди розуміти партнера. Неуважність до його точки зору обмежує можливість щодо придатних для обох сторін рішень.
3. Достовірність	Важливо не давати помилкової інформації, навіть якщо до цього вдається протилежна сторона. Така поведінка послабляє силу аргументації, а також перешкоджає подальшому спілкуванню з партнером.
4. Увага	Якщо протилежна сторона не слухає, треба постаратися провести з нею консультації, тим самим стосунки поліпшаться.
5. Уникнення повчального тону	Не варто повчати партнера. Потрібно бути відкритим для його аргументів і постаратися в свою чергу переконати його.
6. Прийняття	Слід бути відкритим для нової інформації, що надходить від партнера.

При переговорах в різних сферах державного управління, як зауважили вчені [1], значна роль належить особистому чиннику. Особливого значення особисті характеристики набувають під час переговорів на вищому рівні. Учені давно відзначили, що кожному лідеру притаманний свій особливий, індивідуальний переговорний стиль. Багато в чому він складається з улюблених тактичних прийомів: для когось характерна манера відходів, хтось любить заперечувати або виявляє пристрасть до сюрпризів. Тому знання індивідуальних особливостей партнерів багато в чому полегшує процес ведення переговорів.

Як підкреслюють фахівці [1], найважливішим параметром, що характеризує особовий стиль ведення переговорів, є співвідношення емоційної та логічної сфер. При підготовці до переговорів слід дізнатися, яка з цих сфер превалює у партнера. Розпізнавши психологічну домінанту партнера, значною мірою можна прогнозувати його поведінку за столом переговорів.

Багато вчених цікавляться питанням, які саме риси характеру притаманні ідеальному учаснику адміністративних переговорів. Більшість вчених, як зауважується в [1], називають сім особливих чеснот: правдивість, точність, спокій, рівний характер, терпіння, скромність, лояльність. Проте мистецтво ведення переговорів ніколи не можна зводити до суми певних технологій і навичок, до набору заданих чеснот. Тут значною мірою необхідний певний таланти, в тому числі і адміністративний.

Тема 15. Технології організаційної структуризації у публічному адмініструванні

План лекції

- 15.1. Поняття організаційної структури.
- 15.2. Види організаційних структур.
- 15.3. Підходи до формування організаційної структури.
- 15.4. Методи формування організаційної структури.
- 15.5. Технологія організаційної структуризації «організація і методи» (Organization and Methods – O&M).
- 15.6. Сучасні технології реструктуризації та реорганізації.

Література: основна [1–3]; додаткова [4; 7–11; 20–22; 24]; ресурси мережі Internet [26; 30; 32–35; 37; 39].

В літературі по тематиці менеджменту значна увага приділяється питанню організаційних структур, які розглядаються як необхідний атрибут управління організацією. Вибір організаційної структури управління завжди є сферою вищого керівництва організації. Але питаннями побудови

організаційних структур займаються керівники різних рівнів, а також до цього процесу можуть бути долучені спеціалісти, в тому числі і незалежні експерти.

Формування організаційної структури – це складний та трудомісткий процес, який може здійснюватися за різними підходами та технологіями. В спеціальній літературі, присвяченій питанням побудови та удосконалення організаційних структур управління, пропонуються різні підходи до вивчення закономірностей їх формування та розвитку, найбільш поширеними з яких є класичний, біхевіоральний (поведінковий), ситуаційний, системний, системно-цільовий.

Необхідність формування нових організаційних структур виникає в таких випадках, як: 1) створення нової організації; 2) реструктуризація старої організації; 3) зміни в підходах та методах управління організацією; 4) зміни напрямку діяльності організації тощо.

В наш час існує досить багато методів побудови структур управління, які використовуються в різноманітних методичних підходах. Найбільш поширеними методами є: досвідний, експертний, аналогій, нормативний, параметричний, технологічний, структуризації цілей, економіко-математичного моделювання, імітаційного моделювання.

Організаційна структуризація зв'язана з прийняттям рішень стосовно багатьох сфер життєдіяльності організації. Тут в основному мають бути розглянуті рішення, що стосуються таких елементів:

- 1) поділ праці та спеціалізація;
- 2) департаментизація та кооперація;
- 3) зв'язок між відділами та координація;
- 4) норма керованості та контролю;
- 5) ієрархія організації та її ланцюговість;
- 6) розподіл прав і відповідальності;
- 7) централізація та децентралізація;
- 8) диференціація та інтеграція.

В процесі організаційної структуризації слід виділити два напрями дослідження, аналізу та проектування:

- 1) організація управління установою;
- 2) організація та методи роботи всередині ланок сфери управління.

При цьому організаційна структуризація в сучасних умовах інтерпретується як проектування нових і раціоналізація існуючих організаційних структур, здійснення в них змін під впливом змін в оточенні.

Відповідно до популярної в європейських країнах технології організаційної структуризації, яка znana під терміном „організація і методи” (Organization and Methods – O&M), алгоритм дослідження організації управління передбачає декілька почергових етапів управлінських заходів.

Отже в сучасних технологіях організаційної структуризації увага звертається на такі сторони:

аналіз організації, де увага приділяється засобу, за який установа організована для здійснення своїх основних функцій. Метою поведінки при аналізі є удосконалення структури;

аналіз інформації, де досліджуються інформаційні запити сфери управління заради надання фактичної інформації відповідним особам, в потрібному місці і в потрібний час. Також досліджується і система комунікації в реалізації управлінської діяльності поруч з надходженням інформації всередину організації;

аналіз діяльності, де виконуються дослідження функціонування внутрішніх структур організації, виявлення їх цілей та засобів їх досягнення. Тут досліджуються функції окремих працівників поряд зі засобами та методами раціоналізації процесу праці.

Тема 16. Технології управління змінами в системі адміністративного менеджменту

План лекції

16.1. Зміни в умовах функціонування та розвитку організацій сфери адміністративно-державного управління.

16.2. Технології управління процесом перетворення в організації сфери адміністративно-державного управління.

16.3. Технології управління опором в процесі впровадження змін.

Література: основна [1]; додаткова [4; 7; 20–22; 24]; ресурси мережі

Internet [30; 32–35; 37; 39].

16.1. Зміни в умовах функціонування та розвитку організацій сфери адміністративно-державного управління

Сучасний світ постійно змінюється. Причому 90-ті роки ХХ століття ознаменувалися тим, що деякі організації почали шукати не тільки нові можливості пристосування до змін, але і управління змінами.

Р. Холл, на якого зроблено посилання в [1], вказує на наявність багатьох пояснень організаційних змін, серед яких слід виділити наступні:

- зміна поколінь персоналу в організації;
- зміни в зовнішньому середовищі організації;
- бажання зробити організацію більш ефективною;
- здійснення стабілізаційних заходів з боку держави;
- бажання наслідувати найліпшим зразкам;
- бажання бути стабільною системою;

бажання підкорити організацію слугувати різним суперечливим індивідуальним інтересам тощо.

Як підкреслюється в [1], для сучасного спеціаліста в сфері організації праці і управління, однією з основних функцій його діяльності, має стати проведення змін в організації. Для цього цей спеціаліст в першу чергу має звернути свою увагу на зв'язок організації зі змінами середовища. При цьому рекомендується виділити наступні зміни: психологічні, культурні, соціологічні, економічні і технологічні (табл. 16.1).

Таблиця 16.1

Характеристика основних змін зовнішнього середовища організації

Вид зміни	Характеристика
Психологічні зміни	Зміни в психіці вважаються самими трудними відносно їх реалізації. Особливо, якщо вони виникають із-за об'єктивної необхідності, під впливом значних змін в середовищі, наприклад, коли виникає загроза економічній або соціальній позиції індивідууму. Необхідність переходу до нового засобу діяльності або мислення провокує опір, який трудно подолати за короткий те-

	рмін часу. В стабільних умовах розвинутих країн зміни можуть виникати із очікувань і нових прагнень людини досягти визначеної якості життя. Вони пов'язані з ростом її компетенції, кваліфікації, рівня життя.
Суспільні зміни	Виражаються в еволюції норм та засобів життя, в „розриві” традиційних границь активності, в рості потреби індивідуальної свободи, при прийнятті участі в колективах і організаціях. Політичні зміни в світі сприяють росту міжнародних змін – як індивідуальних, так і суспільних, виникненню міжнародних зв'язків економічного, політичного і соціального характеру, а це здійснює вплив на діяльність суспільних груп і цілих організацій.
Культурні зміни	Пов'язані з розвитком знань, засобів комунікації. В умовах стабільного функціонування економічної системи країни природним наслідком є трансформації прийнятих, традиційних цінностей, які виникали на підставі мотивів задоволення основних потреб (економічних, безпеки тощо) в напряму розвитку цінностей вищого порядку: задоволення, самореалізації.
Політичні зміни	Політичні зміни, що проходять в країнах Центральної і Східної Європи, роблять необхідним проведення змін, як в країнах в цілому, так і в окремих організаціях. Одночасно політичні (відхід від соціалістичної системи) і економічні (перехід від центрально керованої до ринкової економіки) зміни потребують інноваційних дій, які виражаються в зміні форм власності, розподілу коштів, реалізації влади і правил поведінки, структурних перетворень в масштабі країни і кожної організації.
Економічні зміни	Пов'язані з іншими змінами. Але вони так само є наслідком майнової нерівності в міжнародному масштабі: з накопиченням капіталу з одного боку і бідністю та убогістю з іншого, з необхідністю посткомуністичних країн і країн третього світу пристосовуватися до рівня розвинутих країн при невеликих технічних і фінансових можливостях. Позитивний хід в цьому напрямі обмежується або стає зовсім неможливим із-зі економічного кризи су, який поглиблюється, та економічного спаду, який зростає. Вони впливають негативно на виникнення можливості міжнародного обміну, співробітництва підприємств, міжнародних структур тощо.
Технологічні зміни	Здійснюються як в традиційних засобах виробництва, так і сучасних. Це включення інформатики і телекомунікацій в процеси управління і виробництва, автоматизації продукції тощо. Одно-

	часно виникає потреба пристосування техніки, технології і умов праці до потреб і можливостей людини, до обмеження їх негативного впливу на її організм на місці праці, а також в природному середовищі поза працею. Для окремих підприємств суттєвим є також зміни в асортименті виробів, їх адаптації до потреб ринку, який є суттєвим елементом середовища, що активізує.
--	---

Отже, зміни, що відбуваються в організації, можуть не тільки ініціюватися різними причинами, але і мати різний характер. В [1] надана одна із класифікацій організаційних змін, яка може бути застосована і для організацій сфери адміністративно-державного управління (табл. 16.2).

Таблиця 16.2

Види змін в організації

Ознака	Вид зміни
Діапазон змін в організації	1. Відносно невеликі зміни, в яких діяльність не викликає тривалих результатів або вони відносяться до явищ місцевого характеру, які стосуються невеликої кількості людей. Однак вони можуть мати вплив на щоденне функціонування організації, а їх результати можуть накопичуватися навіть тоді, коли річ іде о різних її підсистемах та на різних рівнях управління. Зміни такого типу виникають в результаті відносно простих організаційних починань. 2. Зміни більш широкого діапазону і інтенсивності, вони відносяться до окремих складових елементів організації (відділам, організаційним підрозділам), але їх результати тривалі, а тому, за необхідності розширюють зміни інших елементів, що проводяться. 3. Зміни, що виникають в результаті складних (комплексних) дій, що запрограмовані на тривалий термін часу (дуже складні починання), які частіше за все є предметом стратегії організації. Їх можна трактувати, як політику постійних змін. Їх характерні особливості: широкий діапазон, пристосування до специфіки ситуації, еволюційний характер, внутрішній і загальний зв'язок. Це своєрідна філософія розвитку в управлінні організацією, яка полягає в поступовому введенні складних починань, які розподілені в часі реалізації стратегічних цілей.
Характер змін в організації	1. Інноваційні зміни, які можуть стосуватися різних сфер діяльності організації (технічної, технологічної, економічної, управлінської, організаційної тощо), і такі, що суттєвим чином ведуть до змін

	характеру функціонування організації або її складових елементів. 2. Адаптаційні зміни – здійснюються в сфері управління з метою її удосконалення, але не ведуть до змін її характеру. Це, скоріше, модифікація. Вони виникають із економічної необхідності розвитку, виправлення існуючого функціонування, підвищення ефективності. Ці зміни можуть стосуватися також методів організації і управління. Прикладом є застосування класичних статистичних методів (наприклад, короткострокових спостережень) відносно дослідження використання часу праці, психологічних методів – відносно активізації творчого мислення в сфері вирішення проблем управління тощо.
Наслідки організаційних змін	1. Позитивні зміни 2. Регресивні зміни

До організаційних змін можна підходити з різних боків. Їх можна розглядати з точки зору внутрішньої політики з коаліціями і фракціями, що постійно змінюються. Можна розглядати з історичної точки зору або в перспективі розвитку організації. Інша точка зору на зміни – це дослідження „життєвого циклу організації”. Це, так званий біологічний підхід, відповідно до якого „організації народжуються, зростають і приходять до занепаду. Іноді вони пробуджуються знову, а іноді повністю зникають” [1].

Таким чином, якщо скористатися визначенням, що надано в [1], посилаючись на Хейга, то організаційні зміни можна визначити як „переділку та перетворення форми з тим, щоб вона ліпше виживала в зовнішньому оточенні”.

16.2. Управління процесом перетворення в організації сфери адміністративно-державного управління

Щоб ефективно функціонувати в умовах змін, на думку П. Друкера [1], перш за все необхідно вивчати зміни, що можуть обернутися новими можливостями. Для цього він пропонує, так звані, „вікна можливостей”. Ось ці вікна.

Несподівані успіхи або невдачі самої організації, а також несподівані успіхи або невдачі конкурентів.

Зміни, особливо в процесах (наприклад розповсюдження), або зміни в поведінці споживачів.

Потреби виробничого процесу.

Зміни в структурі галузі та ринку.

Демографічні зміни.

Зміни в смислу і сприйнятті.

Нові сфери знання.

Зміни в кожних з цих сфер становить перед організацією нові питання. Тому, на думку П. Друкера, змінами не можливо управляти, але їх можна випереджати. Для цього необхідно наступне:

1. Політика, що спрямована на створення майбутнього.
2. Методика пошуку та прогнозування змін.
3. Стратегія впровадження змін як в внутрішній, так і в зовнішній діяльності організації.
4. Політика, що надає можливість зрівноважити зміни та стабільність.

Таким чином, організації, що відносяться до сфери адміністративно-державного управління, з метою здійснення їх місії в умовах середовища, що змінюється, мають не тільки реагувати на ці зміни, не тільки спостерігати за ними та реагувати на їх вплив, але ї випереджувати їх.

В спеціальній літературі пропонуються різні моделі управління змінами, серед яких найбільш розповсюдженими, на думку західних вчених [1], є такі, що відповідають трьом альтернативним точкам зору. По-перше, моделі за концепцією управління проектами, яка припускає, що ефективність їх реалізації залежить від чіткого визначення чотирьох напрямів: завдань, обов'язків, термінів і бюджету, що вимагає від менеджера проекту навичок виявлення змісту змін та використання адекватних методів спостереження і контролю.

По-друге, моделі участі підкреслюють вигоди формування почуття причетності до змін у співробітників, що беруть безпосередній уділ в здійсненні змін, а також і тих, хто повинен буде скористатися їх „плодами”. Звичайно до процесу виробітки рішень про розробку і реалізацію рішень про зміни залучають працівників, на яких воно буде мати вплив, проводять широкі консультації, розповсюджуючи усюди інформацію о нововведеннях, які плануються, здійснюється підготовка співробітників, вирішуються конфлікти та усуваються недоліки.

По-третє, політичні моделі базуються на припущенні про те, що зміни торкаються інтересів багатьох співробітників, які переслідують як особисті,

так і організаційні цілі. Менеджеру проекту потрібно проявляти не тільки навички рішення проблем і стимулювання участі, але і політичні методи боротьби, переборюючи опір інноваціям.

16.3. Управління опором в процесі впровадження змін

При введенні змін в організації можуть виникнути опори. В організаціях сфери адміністративно-державного управління, як і в інших організаціях, виникає необхідність виявлення виду опору змінам, щоб розробити заходи щодо ефективного управління ними. В табл. 16.3 наведені основні бар'єри, що виникають в процесі здійснення організаційних змін.

Таблиця 16.3

Бар'єри, що виникають в процесі здійснення організаційних змін

Бар'єри	Характеристика
Техніко-економічні	Зміни в реалізації основних цілей промислових підприємств: перехід до виробництва інших товарів, нових технологій, сучасних методів виробництва потребують фінансових затрат, інвестицій, а конкуренція на ринку вимагає відносно короткого періоду їх проведення. Це стосується всіх галузей людської діяльності, включаючи так звані <i>non profit (неприбуткові)</i> , наприклад, освіту, державне управління тощо. Це може бути застаріле обладнання, застарілі технології, неефективні канали збуту, засоби забезпечення матеріалами, сировиною, напівфабрикатами, робочою силою. Сюди слід віднести неефективну форму власності, що пов'язано з іншими бар'єрами, серед яких політичні, економічні, юридичні, що знаходяться поза організацією.
Організаційні	Виступають як в сфері структур, так і організації праці. Зміни в структурах є наслідком змін, як технічних, соціальних, так і політико-економічних. До бар'єрів слід віднести технократичний підхід, який стримує роль організаційно-суспільних інновацій, а нерідко – реальну економічну ефективність функціонування системи.
Соціальні і психологічні	Зміни в техніці і організації праці впливають на виконавців: робітників, інженерно-технічний персонал і керівників організацій. Найчастіше такі зміни потребують отримання нової кваліфікації,

	переходу на нові методи роботи, змін характеру і засобів на- гляду тощо. Тому до бар'єрів цього виду слід віднести низьку або невідповідну кваліфікацію новим вимогам виробництва, об'єктивні або суб'єктивні труднощі її підвищення.
--	--

Література з менеджменту, як підкреслюється в [1], буває практичними ідеями та порадами, але не допомагає прийти до єдиного розуміння організаційних змін. Більшість спроб добитися організаційних змін закінчувалося невдачею – приблизно 70%. Причиною невдач, як вважає більшість спеціалістів, що займаються проблематикою управління змінами, є фундаментальні особливості мислення людини. До тих пір, поки вони позостаються незмінними, жодні зусилля і жодні ресурси не дадуть бажаного результату.

Здійснення змін і пошук позитивних оперативних і стратегічних ефектів в більшій мірі залежать від вміння управління цим процесом. На думку, що надана в [1], при цьому слід здійснити пошук відповідей на два основних питання: „чому підтримка керівництва важлива?” і „що таке „пілотне” проектування змінами?”.

Підтримка керівництва потрібна з таких приводів:

1. Позитивні кроки перших керівників організації в напрямку організаційних змін є гарантією того, що їх підлеглі будуть вірити, як в них самих, так і в успіх майбутніх змін. Це ефект соціального явища – віра в авторитет керівництва – ще відома з часів Риму.

2. Факти явної підтримки змін з боку вищого керівництва особливо важливі з боку керівників середнього і нижчого рівнів, хто знаходиться в полоні інерції і побоювань перед майбутніми перетвореннями. Для цього керівникам вищого рівня слід заздалегідь потурбуватися про створення сприятливої атмосфери, як для творчого підходу, так і для самої реорганізації.

3. Позиція вищого керівництва щодо змін суттєво впливає на модель поведінки, якої мають керуватися працівники організації.

Крім підтримки керівництва майбутніх змін, для їх ефективного впровадження необхідно ефективне пілотування (або управління) проектів змін. Для цього в великих організаціях можуть створюватися спеціальні підрозділи, які створюються під девізом типу „Дослідження і розвиток”, „Стратегія і пілотаж” тощо.

Для підвищення ефективності управління змінами слід використовувати спеціальні підходи, настанови, методи і заходи, що скеровані на збір відповідної інформації і використання її в процесі управління в загалі, та змінами – в частковості. При цьому важливі і зміст, і процес здійснення змін.

Спеціалісти зауважують, що ефективність проведення змін залежать також від ролі учасників в процесі реалізації змін, стратегії і стиля управління змінами, системи інформації і комунікації, часу і координування здійсненнями змін, а також співучасті спеціалістів – консультантів.

Не всі працівники організації мають займатися питаннями її реорганізації. Для цього в [1], посилаючись на дослідників А. Бартолі і Ф. Ермель, весь персонал будь-якої організації розглядається за такими категоріями: опозиційно налаштовані, байдужі, мовчазні, яких називають „не актори”, і „актори” – активно діючі особи під час перебудови організації. Таким чином, „актори” і є фактичними учасниками змін. Вони в свою чергу діляться на:

осіб, які формально залучені (консультанти тощо);

тих, хто не приймає активної участі, а задіяні тільки по ходу діла (передають інформацію, ділиться своєю думкою під час бесід тощо).

Як зауважують спеціалісти [1], основні причини невдоволення організаційними змінами можуть бути в насильницькому залученні персоналу до процесу перетворень з одночасним скеруванням працівників на курси професійної перепідготовки.

Початком політики зняття невдоволення змінами може служити збір інформації з одночасними широкими консультаціями з поведи причин опору змінам і категорії осіб, що не бажають змін. В тих випадках, де є причини опору змінам, спеціальна література пропонує застосувати відповідні управлінські прийоми або стратегію, серед яких найпоширенішими є: стратегія *негоціації* (лат. – переговорів); надання *широкої інформації*; надання *цільової допомоги* тощо.

Для ефективного пілотування процесом змін слід підвищити роль комунікаційно-інформаційного забезпечення по всіх каналах зв'язків (вертикальним та горизонтальним), а саме:

персонал, якого можуть торкнутися зміни (в формі зміни посад, переведення на іншу роботу тощо), має бути поінформований про це завчасно,

за допомогою різних засобів (усно, письмово, по місцевому радіо тощо);

керівники, яких торкнуться зміни, мають мати чітке уявлення про масштаб і стан майбутніх змін всередині організації, а також про те, чи адекватні ці зміни ситуації в зовнішньому середовищі, і чи не є оснований або передумов до збоїв або дисфункцій в роботі самої організації.

Поряд с інформаційно-комунікаційним забезпеченням має бути відповідна система контролю, яка створюється задля: оцінки реалізації повсякденних завдань, узгодження дій оперативної діяльності, стеження за ходом реалізації плану-програми перетворень, звірки фактичних заходів зі стандартними гармонограмами, координації всіх дій.

Рекомендована література

1. Основна

1. Гордієнко Л.Ю. Адміністративний менеджмент. Навчальний посібник / Л.Ю. Гордієнко. – Харків: Вид. ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. – 216 с.

2. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. та ін. Публічне адміністрування в Україні: Навч. посібник / [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.

3. Мельтюхова Н.М. Технологія державного управління: Навч. посіб. / За заг. ред. Г.І. Мостового, О.Ф. Мельникова. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. – 152 с.

2. Додаткова

4. Афанасьєв М. В. Побудова системи управління якістю в діяльності органів виконавчої влади регіону. Монографія / М. В. Афанасьєв, Л. Г. Шемаєва, Л. Й. Аведян, Л. Ю. Гордієнко, А. Г. Кабанець, А. М. Григоренко, В. В. Ушкальов, К. С. Безгін, В. М. Гатеж, В. Ю. Жукарєв, Н. В. Коваль, А. С. Чістяков, К. С. Вацьковські, М. С. Банька; [За заг. ред. канд. екон. наук, доцента Л. Г. Шемаєвої. – Харків: Вид. ХНЕУ, 2008. – 472 с.

5. Беленький П. Ю. Інфраструктурне забезпечення конкурентної економіки регіонів (методологія і механізми) / П. Ю. Беленький, О. Л. Вальдрат,

Н. І. Гомельська, У. Я. Грудзевич та ін. / Наук. ред. д. е. н., проф. П. Ю. Бєленький. – Львів : НАН України. Шн-т регіональних досліджень, 2002. – 308 с.

6. Василенко И. А. Государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб пособ. / И. А. Василенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Логос, 2000. – 200 с.

7. Герберт А. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції: Пер. з англ. – Вид. переробл. і доп. / А. Герберт, Г. Саймон. – К.: АртЕк, 2001. – 392 с.

8. Державне управління: Навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; За ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.

9. Державне управління і менеджмент: Навч. посібник у таблицях і схемах / Г.С. Одинцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одинцової. – Х.: ХарPI УАДУ, 2002. – 492.

10. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / кол. авт; відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.

11. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій: [Моногр.]. – Х.: Вид-во ХарPI УАДУ Магістр, 2003. – 236 с.

12. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – №48. – С. 409.

13. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – С. 170.

14. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Офіц. вісник України. – 1999. – № 18. – С. 190.

15. Институциональные проблемы эффективного государства / Под ред. В. В. Дементьева, Р. М. Нуреева. – Донецк: ДонНТУ, 2011. – 292 с.

16. Конкурентні переваги територій у боротьбі за інвестиції / М. Дацишин, Р. Дацків, О. Микита, О. Мегера, Р. Нижник, О. Чорний. – К. : Недержавний аналітичний центр «Інститут реформ». – 2004. – 44 с.

17. Конституція України. – К. : Преса України, 1996. – 80 с.

18. Конституція Автономної Республіки Крим // Голос України. – 1999.

– 12 січня. – С. 6–11.

19. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України: [Монографія]. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. – 220 с.

20. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти. – Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.

21. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. – Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, К., 2005. – 254 с.

22. Новіков Б. В. Основи адміністративного менеджменту: Навч. посіб. / Б. В. Новіков, Г. Ф. Сініок, П. В. Круш. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 560 с.

23. Пронкин С. В. Государственное управление зарубежных стран: Учебное пособие / С. В. Пронин, О. Е. Петрунина. – М.: Аспект Пресс, 2011. – 416 с.

24. Теоретичні засади та організаційні механізми реформування державної служби в Україні : монографія / Н. Л. Гавкалова, Л. Й. Аведян, Л. Ю. Гордієнко та ін. ; за заг. ред. докт. екон. наук, професора Гавкалової Н. Л. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2012. – 312 с.

3. Інформаційні ресурси

25. Асамблея європейських регіонів / Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу – <http://www.aer.eu/en/home.html>

26. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Vasil/index.php.

27. Глосарій термінів Європейського Союзу. Доступно з http://europa.dovidka.com.ua/p.html#Enterprise_policy

28. Децентралізація підвищить конкурентоспроможність регіонів / Офіційний веб-сайт Фонду ефективного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу – http://ua.debaty.org/cms/decentralizatia_main.

29. Інформаційні матеріали сайту представництва ООН в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу. <http://www.un.kiev.ua/ua/undp/arias/project.php?id=31>

30. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу. http://www.pravo.org.ua/files/administr/Koncrpciya_reform_pabl_admin_2.doc.
31. Корнєєва Т. Відкритість української влади як системний функціональний феномен у сфері управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу. <http://www.isu.org.ua>.
32. ЛигаБизнесИнформ // www.liga.net
33. Нормативные акты Украины // www.nau.kiev.ua
34. Портал органа государственной власти [Електронний ресурс]. – Режим доступу. <http://www.microsoft.com/rus/government/portal>.
35. Право. Украина // www.legal.cov.ua/cgi-bin/matrix.cgi/pravo.html
36. Ресурсний центр розвитку громадських організацій. <http://issuu.com/gurtrc/docs>
37. Сервер Верховной Рады Украины // portal.Rada.gov.ua
38. Словник з регіональної політики / Офіційний сайт Інституту регіональних та євро інтеграційних досліджень «ЄвроРегіо Україна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу – <http://www.eru.org.ua/sndex.php?page=883>
39. Украинское право // www.ukrpravo.com

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Конспект лекцій

3

навчальної дисципліни

«ТЕХНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ»

для студентів магістратури за спеціальністю 281

«Публічне управління та адміністрування» усіх форм навчання

Укладач **Гордієнко Лариса Юріївна**

Відповідальний за випуск **Гавкалова Н. Л.**

Редактор

Коректор

План 2019 р. Поз. №

Підп. до друку Формат 60 x 90 1/16. Папір MultiCopy . Друк Riso.

Ум.-друк. арк. Обл.-вид. арк. Тираж прим. Зам. №

Видавець і виготівник – видавництво ХНЕУ, 61001, м. Харків, пр. Леніна, 9а

Свідотство про внесення до Державного реєстру суб'єктів видавничої справи
Дк №481 від 13.06.2001 р.