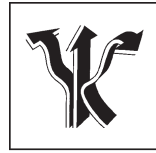


МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП

Засновано у 2001 р.

Випуск 2(21)

Київ
ДП «Видавничий дім «Персонал»
2009

УДК 330-339; 321.7; 159.9
ББК 65.9(4УКР)я43
М43

Редакційна колегія

Захожай В. Б., д-р екон. наук, проф. — головний редактор
Головатий М. Ф., д-р політ. наук, проф. — заступник головного редактора
Саєвич І. Г., канд. філол. наук — відповідальний редактор
Чирков В. М. — відповідальний редактор за випуск

Економічні науки

Баєва О. В., д-р біол. наук, проф., Дахно І. І., д-р екон. наук, проф., Дмитренко Г. А., д-р екон. наук, проф., Захожай В. Б., д-р екон. наук, проф., Куроченко О. В., д-р екон. наук, проф., Радзієвський О. І., д-р екон. наук, Федоренко В. Г., д-р екон. наук, проф., Швець В. Я., д-р екон. наук, проф.

Психологічні науки

Балл Г. А., д-р психол. наук, проф., Лігоцький А. О., д-р пед. наук, проф., Ложкін Г. В., д-р психол. наук, проф., Приходько Ю. О., д-р психол. наук, проф., Синьов В. М., д-р пед. наук, проф., Чернуха Н. М., д-р пед. наук, проф., Чуприков А. П., д-р мед. наук, проф.

Політичні науки

Антонюк О. В., д-р політ. наук, проф., Бабкіна О. В., д-р політ. наук, проф., Бідзюра І. П., д-р політ. наук, Варзар І. М., д-р політ. наук, проф., Головатий М. Ф., д-р політ. наук, проф., Хижняк І. А., д-р іст. наук, проф., Храмов В. О., д-р політ. наук, проф., Шуба О. В., д-р політ. наук, проф.

Юридичні науки

Александров Ю. В., канд. юрид. наук, проф., Ануфрієв М. І., канд. юрид. наук, проф., Бородін І. Л., д-р юрид. наук, проф., Бандурка О. О., д-р юрид. наук, проф., Корнієнко М. І., канд. юрид. наук, проф., Марчук В. М., д-р юрид. наук, проф., Подоляка А. М., канд. юрид. наук

Міжрегіональна Академія управління персоналом.

Наукові праці МАУП / Редкол.: В. Б. Захожай (голов. ред.) та ін. — К. : МАУП, 2001. — Вип. 1. —

ISBN 966-608-120-2

К. : ДП «Вид. дім «Персонал», 2009. — Вип. 2(21). — 196 с.: іл. — Бібліогр. в кінці ст.

ISBN 978-966-608-993-2

У збірнику наукових праць публікуються статті науковців, які займаються проблемами розвитку економіки, політології, психології і права.

Для науковців, викладачів, студентів, а також усіх, кого цікавить розвиток науки в Україні.

Збірник “Наукові праці МАУП” зареєстровано Державним комітетом інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України (свідоцтво від 11.04.02 за № 6048, серія КВ) як наукове видання, в якому висвітлюються результати наукових досліджень в галузях економіки, політології, соціології, психології, права, матеріалів наукових конференцій.

Вищою атестаційною комісією України “Наукові праці МАУП” визнано як фахове видання з економічних і психологічних наук (за постановою Президії ВАК України № 1-05/6 від 14 червня 2007 р.).

ББК 65.9(4УКР)я43+88я43

ISBN 966-608-120-2

ISBN 978-966-608-993-2

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2009
© ДП «Видавничий дім «Персонал», 2009

ЗМІСТ

ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ	5	Колосінський Є. Ю. Уніфікація корпоративної фінансової звітності як вияв глобалізаційних тенденцій.....	69
Давиденко А. П., Мирков Г. Зміна парадигми в державному управлінні	5	Аль-Тмейзі А. Ю. Впровадження міжнародного досвіду для розвитку українських авіакомпаній.....	75
Спирidonov В. В. Социальные программы Украины и источники их финансирования	12	Олійник О. Д. Механізм побудови контрольної діяльності податкових органів в Україні	79
Мушкин И. М. Нематериальная мотивация производительности труда	18	Халамендик В. Д. Становлення і розвитку початкової та гімназійної освіти півдня України (друга половина XIX — початок XX ст.).....	87
Юсеф Н. Н., Гараханлу Фарназ Двостороннє співробітництво України з Ісламською Республікою Іран у стратегічно важливих галузях економіки	23	Гранатуров Ю. І. Особливості реалізації прав громадян через механізм місцевого самоврядування (досвід демократичних країн)	90
Задорожний В. П. Реструктуризація інвестиційного потенціалу в системі механізмів державного управління	26	Шарапов С. В. Використання бюрократичних інструментів в адміністративному управлінні підприємством	96
Янгалічев Р. Н., Вернаховська С. М. Методологічні та методичні підходи до визначення ступеня податкового навантаження на підприємство.....	34	Дворніков В. М. Банкрутство як економічне явище	105
Сафонова А. С. Теоретико-методологічні аспекти категорій “капітал” і “міжнародний рух капіталу”.....	40	Пророченко Є. В. Підтримка і зобов’язання аграрного виробництва України в контексті вимог Світової організації торгівлі	112
Вугар Мехтиол Назаров Проблеми розвитку підприємництва в Азербайджанській Республіке в умовах інтенсивного економічного розвитку.....	48	Михайленко О. В. Прибуток як об’єкт бухгалтерського і податкового обліку.....	118
Мохамад Камалалдеен Алжафа Экономический курс Сирийской Арабской Республики в условиях глобализации	52	Степанець Н. М. Сільська загальноосвітня школа І ступеня: управлінський аспект	124
Андрєєва Х. П. Учасники інвестиційних процесів на ринку фінансових послуг	56	Шевченко С. О. Державний фінансовий аудит в діяльності бюджетних установ	128
Нетудыхатко Н. С. Фактори управління розвитком підприємств туристического бизнеса.....	61		

Нестерова С. Л. Об'єкт торгівлі на сучасному ринку страхових послуг. Дискусійні питання.....	132	Ярема Н. Ю. Професійна діяльність практичних психологів ОВС в умовах миротворчих місій.....	165
Альошін В. І. Конфліктологічна парадигма та її евристичний потенціал у вивченні кризи й кризових явищ.....	137	Бойчук І. І. Психологічні чинники професійного становлення особистості майбутніх учителів музики.....	170
Вернаховська С. М. Економічні передумови податкового планування та обов'язки податкової системи у перехідній економіці.....	143	Шипілов В. А. Формування національної культури старшокласників загальноосвітньої школи в контексті завдань Болонської декларації.....	175
Буланова Д. С., Диніна К. С. Сучасні концептуальні підходи до визначення поняття конкуренції.....	148	Проскуріна В. А. Чинники виникнення комунікативних бар'єрів та їх вияв у студентській молоді.....	179
ПСИХОЛОГІЧНІ НАУКИ	154	Рижиков В. С., Якібчук М. І. Характеристика психологічних якостей і властивостей особистості — лідера профспілкової організації.....	184
Вакуліч Т. М. Ідентифікація насильства в сім'ї: можливості щодо типологізації основних виявів	154	Коваль А. М., Чуприкова О. Г. Типологія особистості підлітків, які складають групу ризику суїцидальної поведінки.....	187
Стасенкова Т. В. Професійна самореалізація жінки як показник особистісного зростання.....	160	Відомості про авторів	192

ВИКОРИСТАННЯ БЮРОКРАТИЧНИХ ІНСТРУМЕНТІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ УПРАВЛІННІ ПІДПРИЄМСТВОМ

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 2(21), с. 96–104

Вивчено й систематизовано бюрократичні інструменти управління підприємством, розглянуто питання забезпечення їх раціонального використання.

Бюрократія є категорією, яка потребує окремого вивчення та розуміння. Поняття бюрократії необхідно розглядати за елементами, що її складають. При розгляді цих понять з різних точок зору можна детальніше виявити зміст кожного елемента. Термін “бюрократія” походить від французького *bureau-cratie* (*bureau* — бюро, канцелярія) та грецького *kratos* — сила, влада [13]. Тому це поняття буквально розуміється як панування канцелярії, канцеляристів, формалістів в управлінні державою, підприємствами, установами, ігнорування економічних та соціально-психологічних методів управління.

Функціонування адміністративного управління підприємством багато в чому визначається раціональним застосуванням бюрократії та її похідних. Зважаючи на сутність адміністративного управління, бюрократія є невід’ємною умовою раціональної організації адміністративної роботи на підприємстві. Але питання місця та ролі бюрократії в організації адміністративного управління підприємством і, власне, побудови системи адміністративного управління можна вважати недостатньо вивченими.

При розгляді питань, які пов’язані з побудовою системи адміністративного управління підприємства, виникає проблема уточнення понятійно-категоріального апарату, зокрема таких категорій, як бюрократія, бюрократизм, бюрократизація та поняття бюрократичних інструментів.

По-перше, необхідно визначити, як бюрократія розглядається щодо адміністративного управління підприємством. По-друге, слід конкретизувати бюрократизм як явище, виявити його негативні особливості. По-третє, виникає необ-

хідність з’ясувати роль і місце бюрократизації, її раціональні межі та можливості використання в адміністративному управлінні підприємством, для чого необхідно чітко визначити поняття бюрократизації як процесу, що відбувається в адміністративному управлінні підприємством. По-четверте, виникає таке відносно нове поняття, як бюрократичні інструменти, за допомогою яких реалізується бюрократизація в адміністративному управлінні підприємством. По-п’яте, існує необхідність визначення раціональних меж бюрократизації управління.

Значущість вирішення цих завдань зумовлена виявленою роллю бюрократизації в адміністративному управлінні підприємством. Для розуміння цієї ролі необхідно не тільки дослідити такі категорії, як бюрократія, бюрократизм, бюрократизація, а й зіставити їх між собою.

Бюрократія має довгу історію. На думку історика античності Е. Майєра, в Єгипті вже Античне царство було не феодальною, а бюрократичною державою. Прототипом бюрократичної держави була Римська імперія наприкінці античної епохи. Пізніше бюрократія мала місце в середньовічній Франції, в Німеччині, в Московській державі, а також у Римі та Візантії [3, 136].

Тривале існування бюрократії у світовій історії сформувало її найважливіші риси, до яких належать ієрархічність, жорстка регламентація взаємодії між різними інститутами і групами, ступінчастість у переданні інформації, розвинені конформози й авторитарність свідомості та поведінки, а також канцелярщина, тяганина, зневажливе ставлення до суті справи під впливом або заради додержання формальності [10].

Бюрократія має певні форми вияву в управлінні різноманітними об'єктами — як державними установами, так і різноманітними організаціями, до числа яких належать і підприємства. Найбільш поширеними виявами бюрократії в суспільстві є відрив центрів влади від волі та рішень більшості, домінування неформальних стосунків при вирішенні найважливіших економічних і соціальних проблем [10]. В управлінні підприємством вияви бюрократії полягають у суворій дисципліні праці, підкоренні діяльності жорсткому дотриманню певних правил незалежно від ситуації [10]. Супутником бюрократії є особистий потенціонізм, розвинений фаворитизм.

Від поняття бюрократії походить і термін “бюрократ”. Бюрократ (від фр. *bureau-crate*) — це службова особа, яка виконує свої службові обов'язки формально, що іноді йде на шкоду справі; формаліст, марудник або особа, що належить до бюрократії [13].

Таким чином, до сьогодні поняття бюрократії розглядається здебільшого в негативному контексті, завдяки чому завжди асоціюється суто з формальним управлінням. Але таке судження не можна визнати правильним. І тому дещо інший погляд на це явище зумовило виникнення поняття раціональної бюрократії. У словнику раціональну бюрократію визначено як тип організації, для якої характерними є спеціалізований розподіл функцій, чітка управлінська ієрархія, правила та стандарти для оцінювання роботи, принципи наймання, що ґрунтуються на компетенції працівника [10].

Питання бюрократії як явища активно вивчалися менеджментом у період її становлення. Проблеми бюрократії досліджуються в зарубіжній літературі, починаючи чи не з перших кроків формування теорії управління. Тут можна згадати працю Г. Кочеткова [6]. Як відзначається в ній, значним кроком у цьому напрямі стала діяльність німецького соціолога М. Вебера, який розробив теорію ефективної організаційної структури, відому в науці як концепція “ідеального типу”, або теорія бюрократії. Досліджуючи німецьку бюрократію в державному апараті, М. Вебер визначив спільні закони функціонування складних організацій, їх функціонально-структурної побудови, розвитку ієрархії та методів організації соціальних систем. Проблеми бюрократії розглядаються й активно вивчаються сучасними зарубіжними авторами.

М. Вебер першим провів систематизований аналіз бюрократії та бюрократів. Аналіз М. Вебе-

ра був заснований на бюрократичній моделі Німеччини, але розроблені ним принципи є досить універсальними й можуть бути застосовані повсюди:

- адміністративні установи організовані ієрархічно;
- кожна установа має свою галузь компетенції;
- цивільні службовці призначаються, а не вибираються на основі професійної кваліфікації, як зазначено в дипломах або за результатами іспитів;
- цивільні службовці одержують заробітну плату відповідно до рангу;
- для цивільного службовця робота є професією або, принаймні, основним заняттям;
- службовець не володіє установою, в якій працює;
- службовець підкоряється дисципліні й перебуває під контролем;
- зняття службовця з посади обґрунтовується рішенням вищих інстанцій.

М. Вебер розумів, що він вивчає щось нове. Згуртованість бюрократії, на думку М. Вебера, випливає з її фактично владного становища стосовно “нівельованої” підлеглої більшості населення та характеризується такими рисами [2]:

- підвищеною соціальною оцінкою “чина”, захищеного адміністративними та карними нормами;
- побудовою рангової ієрархії за принципом “призначеності” (на противагу принципу “виборності”);
- довічним статусом “чину” та “служби”;
- регулярною грошовою винагородою відповідно до рангу;
- кар'єрним принципом переміщення за ранговою ієрархією.

Владне становище бюрократії ґрунтується також на володінні технікою управління, зміст якої можна розглядати у двох основних аспектах. Насамперед це спеціальні знання, отримані професійними службовцями за результатами підготовки у відповідних галузях адміністративного управління. Важливе значення мають також знання правил бюрократичного процесу в самих відомствах. Бюрократія прагне монополізувати техніку управління, використовуючи для цього такі прийоми, як засекречування інформації, захист “службової таємниці” та ін. М. Вебер попереджав, що в разі зростання самостійності бюрократія виявляє тенденцію керуватися у своїй діяльності не тільки функціональними потребами, а й “інстин-

ктом влади”. Інакше кажучи, бюрократія виявляє прагнення поширювати свій вплив далеко за межі власної юрисдикції [2].

Основний внесок у нову теорію бюрократії зроблено американським економістом В. Нисканеном [10]. Відповідно до його позиції аргументами функції корисності бюрократа є зарплата, кількість підлеглих та їхня зарплата, суспільна репутація, блага, що супроводжують посади, влада і статус. Оскільки більшість цих аргументів у функції корисності бюрократа прямо залежить від величини бюджету, то виходить, що бюрократ, який максимізує корисність, прагне до максимізації бюджету. Тому бюрократ не є нейтральною фігурою у процесі управління.

Аналіз нечисленних наукових праць з питань бюрократії дає змогу стверджувати, що це поняття щодо управління підприємством розглянуто лише в загальному вигляді. Тому буде доцільним розглянути поняття бюрократії щодо адміністративного управління підприємством у такий спосіб.

На нашу думку, бюрократія — це техніка управління, яка базується на встановленні компетенції працівників, суворій дисципліні, жорсткому розподілі функцій, чіткій управлінській ієрархії, використанні спеціальних знань управлінців, правил і стандартів виконання й оцінювання робіт, чіткому дотриманні певних правил. Бюрократія припускає статичність стосунків, що виникають в управлінні підприємством, через жорстке формальне визначення взаємодії всіх елементів підприємства.

Наступна категорія, з якою необхідно визначитися, — бюрократизм. Це окреме явище, результат вияву надмірної бюрократії в управлінні. Бюрократизм також трактується по-різному. В сучасних економічних словниках бюрократизм розглядається як формальне виконання апаратом управління підприємства, державними службовцями та керівниками своїх посадових обов'язків або ухиляння від них, що виявляється в тяганині, бездушності, свавіллі та інших елементах канцелярсько-бюрократичного стилю управління [13]. І хоча в сучасних умовах у явищі під назвою “бюрократизм” виявилось багато нового й несподіваного, ця “нова” тема має тривалу історію — від зловживань величезної армії чиновників населення страждало ще в епоху давньосхідних деспотій і феодальних абсолютистських монархій [3]. Як помітив ще Ф. Енгельс, бюрократія в Росії була особливо нещадна до народу, а за продажністю “пруський бюрократ був безневинною дитиною порівняно з російським чиновником” [3].

У соціальному плані явище бюрократизму ніколи не буває анонімним. Воно пов'язано з певними групами людей та їхніми інтересами. Феномен бюрократизму є виявом приватних групових інтересів на шкоду суспільним. І тоді апарат управління цілком або частково працює, враховуючи виключно свої інтереси, замість того, щоб працювати на загальносуспільні цілі, а керівники використовують своє місце в громадському поділі праці на шкоду підлеглим і з цією метою відокремлюються від них і охороняють свої привілеї [14]. Проте не кожен керівник або чиновник є бюрократом. Він стає таким лише тоді, коли інтереси спільних цілей він зневажає заради цілей виокремленої групи, клану, особистої кар'єри [10].

І якщо бюрократія в певних межах має бути, особливо там, де апарат управління є численним, що передбачає одночасне використання прийомів і методів роботи персоналу на всіх рівнях управлінської піраміди, то з виявами бюрократизму необхідно боротися. Крім того, має зважуватися зона економічних, юридичних та інших підстав для відтворення та розвитку бюрократизму. Повне викорінення бюрократизму — це завдання нереальне і його можна вважати навіть утопією, чого так багато було у недавній теорії й практиці [10].

Хоча й епізодично, але питання бюрократизму вивчалися в епоху формування та розвитку теорії управління соціалістичним виробництвом. У низці праць, які присвячено цій проблемі, бюрократизм розглядався з класових позицій [4]. Але більшість проблем бюрократизму має корені в організації управління державними підприємствами, що працювали під жорстким контролем, у багаторівневій системі галузевого управління, яка містила різноманітні центри управління — голловками, галузеві міністерства, Держплан — і передбачала використання сукупності планованих і контрольованих показників, наявність значної кількості інструкцій і безліч організацій, що контролювали їх виконання. Тому без ретроспективного розгляду виникнення, становлення та укріплення бюрократизму досліджувати цю проблему дуже складно.

На відміну від ідеальної моделі бюрократії, за М. Вебером, сучасна модель адміністративної діяльності містить дуже складні характеристики. Це зумовлено значним впливом на управлінський процес наприкінці ХХ — початку ХХІ ст. інноваційних процесів, зокрема нових інформаційних технологій. Такі технології використовуються як оперативний спосіб раціоналізації управлінської

діяльності, без чого уявити сучасне адміністративне управління вже неможливо.

Відповідно до розвитку продуктивних сил змінюються база і функції управління, змінюються через це і сфери вияву бюрократизму. При простому машинному виробництві та наявності дрібних власників, що займаються підприємницькою діяльністю, держава регулює відносини щодо відтворення власності та розвитку підприємства. Розвиток продуктивних сил, концентрація капіталу, поява великих і надвеликих власників змушує державу втручатися в управління економікою [9, 325]. Тому можна припустити, що проблему бюрократизму слід розглядати у двох аспектах: у контексті відокремлення та відчуження апарату управління від інших працівників для захисту інтересів засновників підприємства та в контексті відокремлення апарату управління вже від самих засновників підприємства для закріплення й примноження групових привілеїв самих керуючих [5]. Якщо дотримуватися цих аспектів, то можна стверджувати, що явище бюрократизму є виявом монополізму. Чиновник, фахівець, керівник, маючи ексклюзивні права у вирішенні тих чи інших питань, поведуться як монополісти з усіма відповідними наслідками. Основний наслідок з монопольного становища особи в системі управління підприємства починає виявлятися в конфлікті між формою реалізації своїх функцій та їх змістом [7].

Характерними ознаками бюрократизму є байдужість до цілей і завдань діяльності підприємства, завищена увага до процедур і форм на шкоду змісту; підміна корпоративних інтересів особистими, тобто тими, які приносять персональну користь, консерватизм, побоювання ризику й небажання змін, віртуозне володіння демагогією та ін. [10]. Супутником бюрократизму є особистий протекціонізм, який має особливо загрозливі наслідки у великих виробничо-фінансових системах, що мають різноманітні підрозділи. Найгіршим виявом бюрократизму в управлінні підприємством є зайва формалізація стосунків між працівниками — для вирішення якогось питання вимагається безліч документів, іноді документів заради документів або для виправдання існування тієї або іншої посади, численні погодження при вирішенні простого питання, надмірна централізація [10].

Головною рисою бюрократизму є домінування форми управління, форми виконання робіт над їх змістом, що зумовлено підміною критеріїв: критерій досягнення кінцевого результату, зара-

ди якого виконується робота, замінюється критерієм дотримання форми виконання роботи [12]. Зважаючи на це, пропонується бюрократизм в адміністративному управлінні підприємством розглядати як такий рівень використання бюрократії в адміністративному управлінні, при якому форма управління домінує над його змістом, що призводить до вихолощування сутності виконуваних робіт, спричиняє статичність стосунків, що виникають на підприємстві через жорсткий формальний розподіл сфер відповідальності.

Використання бюрократії в адміністративному управлінні підприємством є необхідним елементом побудови системи адміністративного управління, але важливо витримати межі його застосування. Раціональним слід визнати такий масштаб використання бюрократії в адміністративному управлінні, при якому вона дає змогу вирішувати питання його організації. Недостатнє використання бюрократії при побудові в адміністративному управлінні підприємством призводить до його дезорганізації, тому що порушується розподіл функцій управління, зменшується відповідальність за їх виконання, відсутніми є правила та стандарти виконання й оцінювання різноманітних робіт, через що неможливо окреслити компетенцію працівників. З іншого боку, надмірна бюрократія в адміністративному управлінні підприємством призводить до бюрократизму, тобто до домінування форми над змістом, що також руйнує систему адміністративного управління підприємства.

Наступною категорією, яка потребує вивчення, є бюрократизація. Бюрократизація, що існує в адміністративному управлінні підприємством, має суб'єктивні й об'єктивні причини. До об'єктивних причин виникнення бюрократизації необхідно віднести передусім складність багаторівневих взаємозв'язків між працівниками апарату управління, що є характерним для великих підприємств. Наслідком цієї складності є значний обсяг координаційних робіт [11]. Висока відповідальність за прийняті рішення психологічно й економічно тисне на працівника та змушує його перестраховуватися, шукати варіанти вже перевірених рішень, навіть менш ефективних, але таких, що відводять відповідальність від нього. Чим більш складним є апарат управління підприємством, чим більш глобальними є завдання, які він вирішує, тим вищою є відповідальність, що тисне на працівника, і якщо він не відповідає обійманій посаді чи визначеним параметрам, то він прагне уникнути цієї відповідальності та перестраховуватися. До суб'єктивних причин, на

нашу думку, виникнення бюрократизації варто віднести помилки в організації діяльності апарату управління; неправильний розподіл повноважень та обов'язків серед працівників; зайву заорганізованість системи управління; недоліки в правовому й організаційному забезпеченні працівників апарату управління, низький рівень їх захищеності від відповідальності за прийняття ризикованих, самостійних, неформалізованих рішень.

Вивчення спеціальної літератури як зарубіжних, так і вітчизняних фахівців дало змогу визначити чинники, що зумовлюють виникнення бюрократизації в управлінні, які зводяться до традиційних: правових, соціальних, психологічних, економічних і освітніх. Правові чинники зумовлюють відповідність відповідальності, у тому числі за прийняті ініціативні рішення, що дають як позитивний, так і негативний результат. Детальна розробка правової бази діяльності управлінського персоналу підприємства дає можливість захищати свою правоту, апелюючи як до керівництва підприємства, так і в судовому порядку проти суто адміністративного тиску. Соціальні чинники — це соціальний статус працівника, прагнення й можливість зайняти більш високу соціальну позицію, вирішеність його соціальних проблем або можливість їх вирішення при досягненні певних показників у роботі. Психологічні чинники — це менталітет управлінського персоналу підприємства та його корпоративна культура, складовою якої є гласне або негласне сприяння бюрократичним процесам, що відбуваються на підприємстві, або активна протидія їм [8]. Економічні чинники — це економічне заохочення, мотивація активної позиції управлінських працівників, поєднання централізованого та децентралізованого управління [1].

Бюрократизацію управління можна розглядати як наслідок використання в управлінні бюрократії. Якщо бюрократія в управлінні поступово збільшує сферу впливу, охоплюючи все нові й нові види управлінських робіт, то це призводить до зростання бюрократизації управління, і навпаки, зменшення зони бюрократії приводить до зменшення бюрократизації.

З цих позицій бюрократизація розглядається як процес формалізації адміністративного управління підприємством, що здійснюється за допомогою бюрократичних інструментів, формальних процедур, спрямованих на виконання управлінських робіт, забезпечення детермінованої поведінки управлінського персоналу та зниження трудомісткості управлінських робіт. Бюрократи-

зація управління має багато раціонального для забезпечення результативності управління. Бюрократизація є наслідком раціонального керованого використання бюрократії в адміністративному управлінні підприємством. Тобто можна припустити, що саме керованість використання бюрократії в адміністративному управлінні підприємством визначає рівень раціональності її використання.

Для адміністративного управління будь-яким підприємством актуальним є питання раціональних меж бюрократизації. Актуальність цього питання зумовлена таким. Якщо бюрократизація адміністративного управління знаходиться у визначених межах, то тоді цей процес допоможе підвищити рівень організованості управління, сприятиме точності та швидкості виконання управлінських робіт. Якщо ж бюрократизація адміністративного управління виходить за ці межі, то тоді від цього процесу слід очікувати негативні наслідки. На нашу думку, негативні наслідки бюрократизації можна певним чином нівелювати. По-перше, йдеться про становлення та розвиток внутрішньокорпоративного правового середовища, що дозволяє відстоювати та захищати інтереси окремої посадової особи або спеціаліста. По-друге, має бути економічна зацікавленість у прийнятті швидких, ефективних рішень.

Оскільки бюрократизацію пропонується розглядати як процес формалізації управління, що здійснюється за допомогою бюрократичних інструментів, то очевидно, що їм належить значна роль у бюрократизації адміністративного управління. Це саме ті інструменти, за допомогою яких і здійснюється раціональне або кероване використання бюрократії в адміністративному управлінні підприємством, тобто здійснюється процес бюрократизації управління.

Бюрократичні інструменти як поняття не мають однозначного тлумачення у спеціальній літературі. Враховуючи сутність бюрократизації, її вплив на адміністративне управління підприємством, необхідно визначитись із сутністю бюрократичних інструментів, тому що саме через них реалізується позитивний і негативний вплив бюрократизації на адміністративне управління підприємством.

У спеціальній літературі термін “бюрократичні інструменти” використовується досить рідко і зустрічається тільки у працях, які безпосередньо присвячені впливу бюрократизму на управління [4]. Найчастіше при розгляді адміністративних методів управління у низці праць лише згадуєть-

ся, що до їх складу входять бюрократичні методи управління. Причому їх часто ототожнюють з частиною внутрішньої нормативно-правової документації або сукупністю внутрішніх організаційно-управлінських документів, які діють на підприємстві. В інших працях, наприклад, вказується на наявність недокументованих способів регламентації поведінки виконавців, необхідність розробки проектних документів, що визначають як характеристики системи адміністративного управління, так і способи реалізації її завдань.

Слід зазначити, що відсутність розуміння бюрократичних інструментів значно звужує сферу їх застосування.

Таким чином, можна сформулювати розглядуване поняття. Бюрократичні інструменти — це сукупність способів, прийомів, правил, регламентованих процедур, стандартів, документів, моделей, які існують у певній формі, затверджені, прийняті або схвалені відповідно до існуючого порядку, дають змогу створити систему адміністративного управління підприємством, у якій виконуються формальні управлінські роботи. Бюрократичні інструменти сприяють формуванню організаційно-нормативного середовища всередині підприємства, що визначає формальні правила поведінки виконавців управлінських робіт з адміністративного управління. Бюрократичні інструменти дають можливість проектувати систему адміністративного управління підприємства.

Вивчення різноманітних бюрократичних інструментів, що використовуються в адміністративному управлінні підприємством, дало змогу їх систематизувати (рис. 1). Ураховуючи розглянуту сутність і значення бюрократичних інструментів, можна говорити про їх призначення. Передусім вони є основою формування організаційно-нормативного середовища всередині підприємства, яке обумовлює формальні правила поведінки виконавців. Це організаційно-нормативне середовище формується за допомогою внутрішніх організаційно-правових документів, що визначають розподіл повноважень, прав, відповідальності між керівниками структурних підрозділів і конкретними виконавцями. Однак сукупність документів не повинна жорстко регламентувати ініціативу та роботу виконавців, бо замість профілактики й запобігання бюрократизму виникає зворотна реакція — саме бюрократизм в адміністративному управлінні.

Уся сукупність документів, що визначає внутрішнє правове середовище, має будуватися з урахуванням внутрішньої семантичної ієрархії, тоб-

то формуватися за принципом від загального до часткового. Основа чіткості функціонування системи адміністративного управління підприємства закладається діями апарату управління, а основа його діяльності створюється системою нормативних актів. Виокремлюються три основні групи документів, що визначають таке:

- хто і що має робити, тобто характеризують нормативний статус або сферу компетенції (функції, обов'язки, права, відповідальність) керівників і фахівців структурних підрозділів та апарату управління;
- час виконання роботи;
- порядок реалізації основних функцій управління.

Крім того, формується ще одна група регламентів, яка регулює інформаційне забезпечення управлінської праці.

Усі ці документи складають основу сукупності бюрократичних інструментів, які використовуються в адміністративному управлінні підприємством. Усі бюрократичні інструменти (див. рис. 1) поділяються на кілька груп.

До першої групи увійшли положення про відділи (служби), положення про посади та посадові інструкції, які зумовлюють відповідно місце і роль підрозділу в системі підприємства і працівника в управлінському підрозділі, забезпечують вихідні умови управлінської діяльності. В положення та посадові інструкції мають включатися норми, що характеризують не тільки статус підрозділів і працівників, а й порядок інформаційного забезпечення їхньої роботи. Наявність таких розділів у положеннях і посадових інструкціях є, безумовно, доцільною, оскільки правове регулювання інформаційних зв'язків учасників управлінської діяльності сприяє її ефективності.

Друга група бюрократичних інструментів, що використовуються в адміністративному управлінні підприємством, містить документи, які регулюють використання робочого часу. Її призначенням є встановлення найбільш раціонального та продуктивного режиму роботи апарату управління в цілому і його працівників зокрема.

Регламенти, що належать до третьої групи бюрократичних інструментів, які використовуються в адміністративному управлінні підприємством, встановлюють порядок виконання управлінських дій. Поки що вони недостатньо систематизовані. На сьогодні можна говорити про певну узгодженість і завершеність організаційних регламентів, які створюються для стабільних, типових робіт апарату управління, наприклад, для підго-

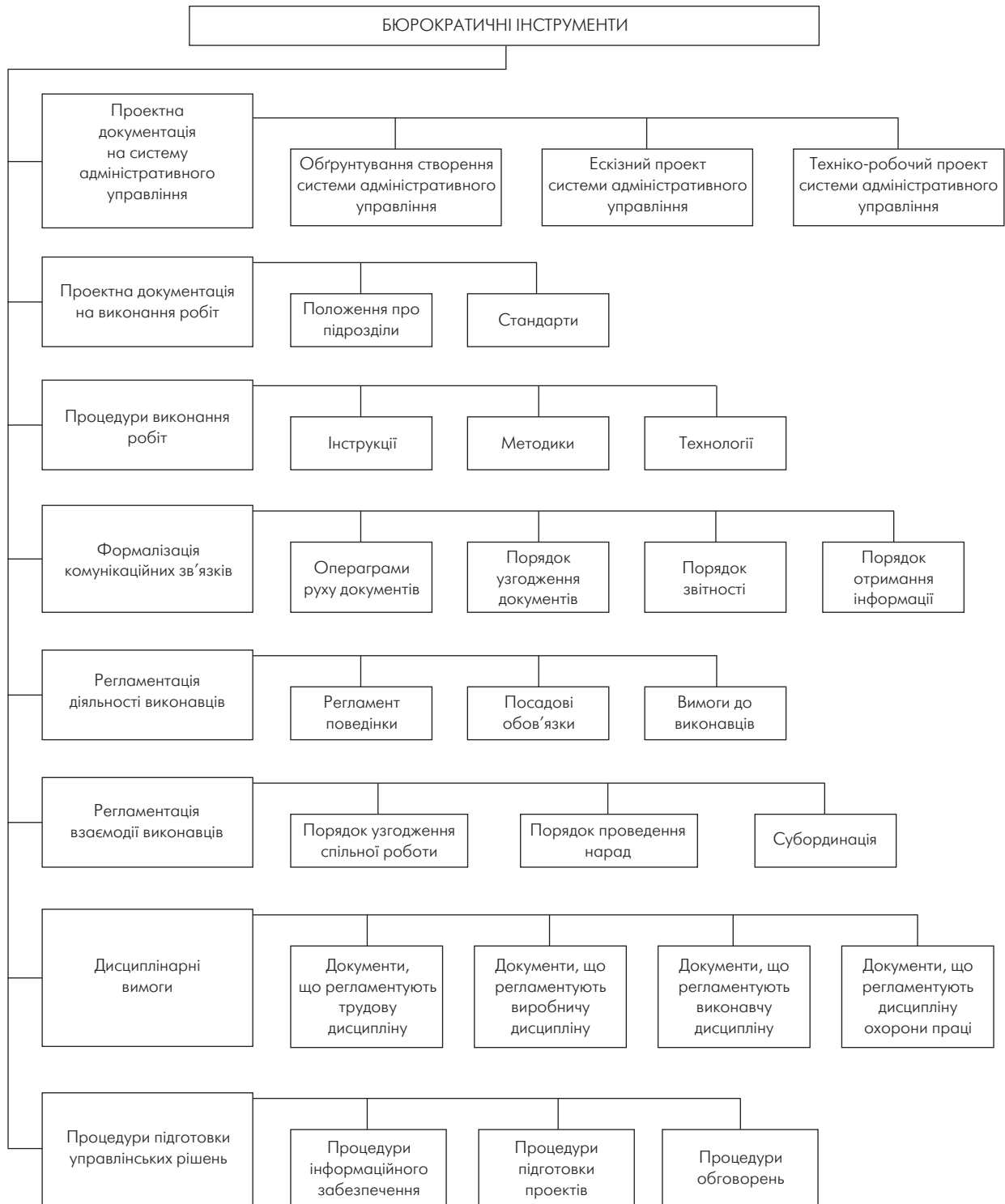


Рис. 1. Систематизація бюрократичних інструментів

товки й узгодження нормативних документів, зокрема стандартів підприємства, подання у вищі інстанції різних документів на розгляд і затвердження, організації процедури контролю та ін.

Проведений аналіз бюрократичних інструментів дає змогу дійти таких висновків.

Велика розмаїтість використовуваних бюрократичних інструментів зумовлює необхідність їх

раціонального комбінування при одночасному використанні.

Слід визнати невизначеними раціональні межі використання бюрократичних інструментів кожного виду та вплив цієї невизначеності на якість адміністративного управління підприємством.

Бюрократичні інструменти існують незалежно від наявності системи адміністративного управління. Для забезпечення раціонального використання бюрократичних інструментів в адміністративному управлінні цим процесом необхідно управляти. Використання бюрократичних інструментів в адміністративному управлінні підприємством має особливості. Для того щоб забезпечити їх раціональне використання, на нашу думку, необхідний спеціальний механізм, який має відповідати за вирішення цього завдання. Такий механізм має формуватися в межах діючої системи управління підприємства за рахунок введення нових додаткових цільових зв'язків і виконання всього комплексу робіт для його функціонування.

Питання використання бюрократичних інструментів в адміністративному управлінні підприємством досліджено недостатньо й вимагає подальшого вивчення. Раціональне, тобто кероване, використання бюрократичних інструментів в адміністративному управлінні підприємством залежить від співвідношення формальних і творчих робіт з адміністративного управління. Це співвідношення можна описати матрицею (рис. 2).

По осі X подано творчу складову робіт з адміністративного управління; по осі Y — формальну складову робіт з адміністративного управління. Матриця містить чотири квадрати:

I — низький рівень творчої складової й низький рівень формалізації робіт з адміністративного управління. Використання бюрократичних інструментів можливе й воно дає позитивний результат;

II — високий рівень формалізації робіт і низький рівень творчої складової з адміністративного управління зумовлюють обов'язкове використання бюрократичних інструментів;

III — високий рівень формалізації робіт і творчої складової з адміністративного управління. Використання бюрократичних інструментів можливе, але в певних межах, щоб не знизити результативність адміністративного управління;

IV — високий рівень творчої складової та низький рівень формалізації робіт з адміністративного управління. Застосування бюрократичних інструментів має бути мінімальним.

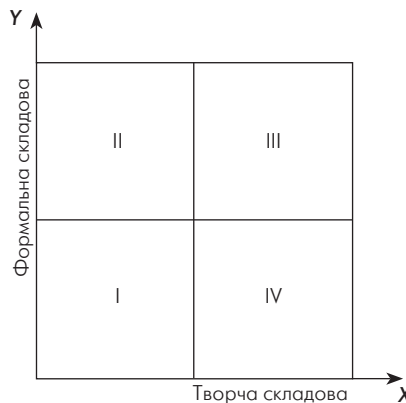


Рис. 2. Матриця співвідношення формальних і творчих робіт з адміністративного управління підприємством

Таким чином, виникає завдання забезпечення раціонального використання бюрократичних інструментів при виконанні робіт з адміністративного управління підприємством, тобто визначення раціонального рівня бюрократизації адміністративного управління підприємством. Оскільки у деяких роботах з адміністративного управління присутні формальна і творча складові, то необхідно збалансувати вимоги до виконавців стосовно змісту й дотримання форми виконуваних робіт. Якщо така збалансованість відсутня, то це призводить до дезорганізації адміністративного управління через відсутність чітких вимог до формальної складової, до зменшення результативності адміністративного управління підприємством через надмірну формалізацію творчої складової робіт з адміністративного управління. Дезорганізація адміністративного управління є наслідком неналежного використання або відсутності бюрократичних інструментів. Тоді порушується форма виконання робіт з адміністративного управління — вони виконуються безсистемно, без певних правил і процедур, що призводить до того, що в системі адміністративного управління підприємства відсутня основа чіткої організації виконання робіт, тобто відбувається управлінський хаос — незрозуміло, хто і що виконує, хто за що несе відповідальність. Навпаки, використання бюрократичних інструментів для формалізації творчих робіт приводить до домінування їх форми над сутністю та змістом.

Отже, дослідження показало, що бюрократизація управління у своїй основі має багато раціонального для адміністративного управління підприємством. Якщо процес бюрократизації не контролювати і не керувати ним, то можливі си-

туації надмірного або недостатнього використання бюрократичних інструментів, що істотно ускладнює адміністративне управління будь-яким підприємством. Для забезпечення раціонального рівня бюрократизації адміністративного управління необхідно оцінити рівень використання бюрократичних інструментів. Така оцінка дасть можливість вчасно виявити диспропорції в застосуванні бюрократичних інструментів і бюрократизації управління. Для цього необхідна відповідна методика, використання якої дасть змогу спостерігати та оцінювати цей процес.



Література

1. Блейк Р. Р., Моутон Д. С. Научные методы управления. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1998. — 312 с.
2. Вебер М. Избранное. Образ общества. — М.: Мысль, 1987. — 442 с.
3. Вершигора Е. Е. Менеджмент: Учеб. пособие. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2005. — 283 с.
4. Гурне Б. Державне управління. — К.: Україна, 1993. — 284 с.

5. Дафт Р. Организации: Учебник для экономистов и психологов. — СПб.: Прайм-ЕВРОЗНАК, 2001. — 352 с.
6. Кочетков Г. Б. Автоматизация конторского труда в США. Теория и практика офиса будущего. — М.: Наука, 1985. — 224 с.
7. Круглова Н. Ю. Хозяйственное право. — М.: Рус. деловая лит., 1997. — 608 с.
8. Лукашевич Н. П. Теория и практика самоменеджмента. — К.: МАУП, 1999. — 360 с.
9. Мочерний С. В. Методология економічних досліджень. — Л.: Світ, 2001. — 416 с.
10. Новіков Б. В., Сініок Г. Ф., Круш П. В. Основы административного менеджмента: Навч. посіб. — К.: ЦНЛ, 2004. — 560 с.
11. Организационные структуры управления производством / Под общ. ред. Б. З. Мильнера. — М.: Экономика, 1975. — 288 с.
12. Семенов Б. Д., Седегов Р. С. Организационные структуры капиталистического менеджмента. — М.: Изд-во МЭУ, 1993. — 242 с.
13. Современный экономический словарь / Сост. Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. — М.: ИНФРА-М, 1996. — 496 с.
14. Чернышев В. Н., Двинин А. П. Человек и персонал в управлении. — СПб.: Энергоатомиздат, 1999. — 288 с.

Забезпечення раціонального рівня бюрократизму в адміністративному управлінні вимагає адекватної оцінки використання бюрократичних інструментів. Раціональним потрібно визнати такий масштаб використання бюрократії, при якій вона дає можливість вирішувати питання організації управління.

Обеспечение рационального уровня бюрократизма в административном управлении требует адекватной оценки использования бюрократических инструментов. Рациональным необходимо признать такой масштаб использования бюрократии, при котором она дает возможность решать вопрос организации управления.

Maintenance of a rational level of bureaucratism in administration managerial control demands an adequate estimation of use of bureaucratic tools. It is reasonable to recognize such scale of use of bureaucracy at which it allows to solve the problem the organizations of management.

Надійшла 3 лютого 2009 р.