

Тема 2.
**ОСНОВНІ ТЕОРІЇ, ШКОЛИ ТА МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО
АДМІНІСТРУВАННЯ**
(самостійне опрацювання)

1. Джерела ідей управління суспільством і країною.
2. Формування та розвиток теорій управління суспільством і країною.

1. Джерела ідей управління суспільством і країною

наш час розвиток суспільства відбувається під впливом соціального управління. ***Соціальне управління*** – це цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку. Воно складається з двох типів: саморегулювання суспільства і державного управління. Соціальне управління є властивістю будь-якої соціальної організації, тому для розуміння сутності соціального управління варто виходити зі змісту поняття «соціальна організація». Під соціальною організацією розуміється досить стійка соціальна цілісність, подібна розумному живому організму, що володіє здатністю виявляти і вирішувати свої проблеми, завдяки чому вона забезпечує своє існування.

Враховуючи природу і субстанційну специфіку суб'єктів управління, розмежовують державне управління (суб'єкт управлінського впливу – держава), суспільне управління (суб'єкт впливу – суспільство та його структури). Серед усіх видів управління визначальна роль належить державному управлінню.

Державне управління – це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки, на стан і розвиток суспільних процесів, на свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави.

Необхідність в управлінській діяльності виникла фактично на перших етапах становлення людського суспільства. Первісні люди змушені були якось будувати свою діяльність. Тому виникала потреба в перших, поки що примітивних, управлінських функціях. Але ця управлінська діяльність здійснювалась непослідовно та непродумано. Тому не можна говорити про те, що наука про менеджмент зародилась ще у первісні часи. Навіть з розвитком

людського суспільства певних обґрунтованих підходів та механізмів не було створено.

Проблема розвитку та вдосконалення управлінської діяльності постала одночасно з виникненням перших державних утворень, тому що стародавні мислителі багато уваги приділяли в своїх працях державному ладу та устрою. Новий етап в розвитку ідей про управління пов'язаний з Стародавньою Грецією. Сократ, Платон, Ксенофонт, Аристотель достатньою мірою усвідомлювали прогресивну функцію поділу, дякуючи якому суспільство отримує соціальну стратифікацію, різноманіття видів праці й занять, систему економічного обміну.

Фундаментально розглядали питання державного ладу і державного устрою філософи Стародавньої Греції – Платон у діалозі «Держава» і в «Законах» та Аристотель у праці «Політика». За вченням Платона держава – це окрема особа, яка утворює повний організм з різними членами, з яких кожен має своє призначення та які пов'язуються в одне тіло пануванням правди. Відповідно з його вченням («Держава») керують державою філософи. Тобто окремий інститут управління в ідеальному вченні про державу Платона – це лідери, що складають верхівку суспільства, які повинні постійно навчатися та відповідати високим вимогам моральності. В незавершеній праці «Законо», яку Платон написав наприкінці свого творчого життя, вносяться корективи до вчення про ідеальний державний устрій. Автор робить висновок, що управліннями повинні бути не філософи, а досвідчені професіонали, які мають досвід та є носіями державної мудрості. Інше вирішення цієї проблеми дає учень Платона – Аристотель.

Так були сформовані основні ідеї для подальшого розвитку теорії управління суспільством і країною. Формування теорії управління як галузі науки, визначення відправних теоретичних засад його розвитку на сучасному етапі, передбачає вивчення теоретичних підходів, що сформувалися протягом тривалого періоду і знайшли підтвердження в рамках загальносистемних, теоретико-інформаційних, кібернетичних, економічних, правових, соціологічних досліджень.

М. Мескон виділяє чотири основні підходи в розвитку теорії та практики управління: процесний підхід; системний підхід; ситуаційний підхід; школи в управлінні.

Процесний підхід, вперше запропонований прибічниками

школи адміністративного управління, розглядає управління як процес, як діяльність, тобто як здійснення певної серії взаємопов'язаних послідовних дій, що становлять собою управлінські функції. При цьому реалізація кожної управлінської функції є також певним процесом. Процес управління, на думку авторів процесного підходу, є сумою всіх функцій. Як ми побачимо далі, процес управління становить собою інтеграцію всіх функцій, оскільки з'являються інтегративні якості процесу управління, що не є просто сумою.

На сучасному етапі розвитку управління як процесу, що має інтегративні якості, виокремлюють такі його функції: планування, організації, розпорядництва (командування), мотивації, керівництва, координації, контролю, комунікації, дослідження, оцінювання, прийняття рішень, добору персоналу, представництва та ведення переговорів.

Системний підхід дає змогу аналізувати проблему чи синтезувати необхідний об'єкт, спрямований на досягнення певної мети, у єдності всіх його складових, що безперервно взаємодіють як між собою, так і з зовнішнім середовищем. Він розглядає організацію як відкриту систему, що складається з певної кількості взаємопов'язаних підсистем. Системний підхід має методологічну цінність для процесів аналізу і синтезу.

Перевага застосування системного підходу полягає в тому, що він дає змогу розглядати державне управління в єдності його складових, які нерозривно пов'язані з зовнішнім середовищем. Теорія цього підходу визначає, що система складається з численних взаємопов'язаних підсистем і є відкритою, взаємодіє із зовнішнім середовищем як у цілому, так і своїми підсистемами. Свого логічного завершення вона набула з визначенням системоформуючого чинника – мети або цілей функціонування системи, що об'єднує всі складові в єдине ціле та робить систему саме системою. Під системою необхідно розуміти тільки ту сукупність вибірково залучених компонентів, у яких взаємодія та взаємовідносини набувають характеру взаємосприяння елементів, спрямованого на отримання визначеного корисного результату (мети або цілей функціонування системи).

Основними ознаками системи є:

- наявність мети або цілей системи та корисного результату;
- ієрархічність декомпозованих цілей та функцій, структури елементів системи, в тому числі їх повноважень;

цілісність системи, що зумовлюється взаємодією та взаємосприянням дій ієрархічно побудованої структури її елементів системи відповідно до декомпозованих цілей та функцій системи;

наявність різних типів необхідних комунікацій між елементами системи та зовнішнім оточенням;

наявність інтегративної якості (або якостей), що відрізняються від властивостей та якостей елементів, які утворюють систему;

здатність до саморозвитку та самоорганізації для досягнення мети або запрограмованих цілей системи;

наявність керуючого центру (органу управління), що забезпечує функціонування системи, відає та має необхідні ресурси для досягнення мети або цілей системи.

Ситуаційний підхід, як подальший розвиток системного підходу, має надати можливість прямо використовувати досягнення науки в конкретних ситуаціях і умовах. Його центральним моментом ситуація, тобто конкретний комплекс обставин, що впливають на об'єкт дослідження в певний час.

Ситуаційний підхід використовує значною мірою конкретні фахові знання для вирішення конкретних проблем. Водночас ситуаційний підхід, використовуючи методологічні засади системного підходу, робить спробу пов'язати конкретні фахові прийоми та методи з певними конкретними ситуаціями для досягнення цілей найбільш ефективним шляхом.

Звернення до системного підходу при вирішенні дуже складних проблем викликане потребою в загальній методологічній орієнтації, певних вихідних настановах та прагненням використати готовий методологічний апарат. У цій ситуації важливо виявити можливості використання системного підходу для синтезу систем державного управління та державної служби.

Треба зазначити, що перший напрям, який названий школою в управлінні, містить низку підходів, характерних для різних шкіл, а саме:

підхід з погляду наукового управління – школа наукового управління (1885–1920 рр.);

адміністративний підхід – класична або адміністративна школа в управлінні (1920–1950 рр.);

підхід з погляду людських відносин – школа людських відносин (1930–1950 рр.);

підхід з погляду поведінки - біхевіористична школа (1950–

донині);

підхід з погляду кількісних методів - школа науки управління, або кількісний підхід (1950 – кінець 1960);

підхід з погляду «чутливої» («*responsive*») адміністрації, поліцентризму, «плоских» структур.

2. Формування та розвиток теорій управління суспільством і країною

Розглянемо наведені вище підходи та школи державного управління з позиції історичного аспекта. Кожна школа базується на відповідних наукових закономірностях, принципах та методах менеджменту.

Школа наукового управління (Ф.У. Тейлор, Ф. Гілберт, Л. Гілберт, Г. Гантт) забезпечила використання наукового аналізу для визначення найкращих способів досягнення необхідних результатів, ввела поняття хронометражу у виконання роботи, аналіз операцій, що виконуються, враховувала людський фактор, акцентувала увагу на важливості підбору кадрів. Наукове управління також визнавало необхідність відокремлення управлінських функцій від фактичної виробничої діяльності.

Теорія управління бере свій початок з індустріальної революції та принципів ліберальної економіки, поширюючи свій вплив аж до наших днів у більш-менш модифікованій формі. Засновником американської науки управління прийнято вважати Фредеріка Тейлора. У межах цієї теорії Тейлор (1856–1915) може бути визнаним засновником руху, відомого під назвою «наукова організація праці». Довівши важливість застосування на практиці методів наукової організації праці, Тейлор сформулював обов'язки адміністрації і вперше показав, що саме вона має брати на себе всю ініціативу щодо планування, організації праці, навчання персоналу аж до підбору знарядь праці на кожному робочому місці. А всі працівники повинні строго виконувати закріплені за ними завдання. Обґрунтування необхідності управління працею, заміни грубо практичних методів виробництва строго науковими, стимулювання працівників з метою формування у них зацікавленості у високих результатах праці – найбільш характерні новації школи наукового управління Ф. Тейлора.

Поряд з цим теорії Тейлора були притаманні суттєві недоліки,

що викликало значну її критику. Основна помилка Тейлора полягала тому, що у своїх роздумах при формулюванні узагальнень він виходив із неіснуючої в природі так званої економічної людини, тобто людини, єдиною метою діяльності якої є прагнення до одержання максимальної матеріальної вигоди від своєї праці. При цьому не враховувалися психологічні моменти та індивідуальні елементи у формуванні ставлення людини до своєї праці, а звідси і до продуктивності праці, ігнорувались блага самого працюючого. Помилки теорії Тейлора – ігнорування блага осіб, які виконують роботу, і моментів особистого характеру – намагався подолати в теорії організації праці інший основоположник цієї науки, американський інженер Г. Емерсон. Його заслугою є посилення уваги до теоретичного боку дослідження проблеми організації праці і поглиблення досліджень у напрямку розмежування процесу організації на простіші складові, що дало можливість більш глибоко аналізувати процес управління.

За допомогою такого аналізу Емерсону вдалося сформулювати принципи правильної організації управлінської праці у знаменитих, так званих дванадцяти принципах продуктивної праці Емерсона: наявність зрозумілої мети; здоровий глузд в організації; кваліфікована рада; дисципліна; чесна поведінка; швидка і систематична перевірка результатів; порядок роботи; існування норм і зразків; відповідні умови роботи; розроблені методи діяльності; точний інструктаж роботи; система заохочення. Обидві концепції досліджень у галузі організації праці – концепція Тейлора і концепція Емерсона – стосуються питань управління приватним підприємством.

Першим, хто звернув увагу на можливість і необхідність застосування досягнень нової науки в діяльності органів державного управління, був француз Анрі Файоль. Припускаючи, що основні принципи теорії управління однакові як для управління великим підприємством, так і для державного управління, він зробив спробу визначити принципи й основи правильної організації діяльності адміністративного апарату. Вихідним пунктом для досліджень Файоля стало сформульоване ним положення про те, що соціальні явища, подібно до фізичних, підпорядковані природним законам незалежно від нашої волі. Прагнучи сформулювати ці закони глибше, ніж його попередники, він розділив процес управління на первинні складові елементи і розробив шляхи ефективного формування цих елементів. Файоль вважав, що процес управління складається з таких

складових: передбачення, організації, видання розпоряджень, координації, контролю. Ніхто до Файоля не показав так переконливо, що функція управління не є простою, що це функція, яка включає цілий ряд простіших елементів.

результаті своїх досліджень А. Файоль сформулював принципи правильного функціонування органів управління. Він виклав їх у 14 пунктах: розподіл роботи; авторитет керівництва; внутрішня дисципліна; єдність керівництва; єдність видання розпоряджень; підпорядкування індивідуальних інтересів більш загальним інтересам; винагорода; централізація; внутрішня ієрархія; порядок; рівність прав і обов'язків; стабільність персоналу; вимога виявлення ініціативи адміністративним персоналом; єднання персоналу.

Метою класичної школи (А. Файоль, Л. Урвік, Дж.Д. Муні, А.К. Рейлі, Ал.П. Слоун) було забезпечення ефективності роботи всієї організації, визначення універсальних принципів управління. Останні стосувалися двох основних аспектів: розробки раціональної системи управління на базі основних функцій бізнесу; побудови структури організації та управління працівниками. Її здобутком можна вважати запропоноване описання функцій управління та систематизований підхід до управління всією організацією. Необхідно наголосити, що система управління має забезпечити реалізацію основних функцій бізнесу, тобто отримання прибутку від діяльності. З погляду управління державою «класична» школа сконцентрувала свої зусилля на вивченні організаційних структур, їх ієрархії, взаємодії інформаційних потоків, статусу службовців різних рівнів, нормативного врегулювання всіх аспектів діяльності органу управління.

Теорія бюрократії. Світове визнання здобула теорія «ідеальної бюрократії, або бюрократичної організації» М. Вебера (1864–1924), яка багато в чому подібна до класичної теорії. На думку М. Вебера, можна побудувати суспільство і забезпечити його ідеальне функціонування за допомогою спеціальних управлінських організацій – бюро із суворою ієрархічною підлеглистю, які розглядаються як форма влади демократичного управління й умовою ефективного функціонування яких є дотримання таких принципів: чіткий поділ праці на основі функціональної спеціалізації і відповідальності між співпідпорядкованими «бюро»; наявність чіткої ієрархії влади; система правил, що визначають поведінку кожного

члена організації; система процедур, що визначають порядок дії у всіх ситуаціях, які трапляються у процесі функціонування організації; інтегрування особистих якостей у взаємовідносинах між співробітниками організації; відбір і просування по службі працівників з урахуванням їх кваліфікації; дотримання «соціальної» дистанції між керівниками і виконавцями.

теорії термін «бюрократія» використовується як синонім слів «управління», «адміністрування», означаючи раціонально організовану систему управління, в якій справи вирішуються компетентними службовцями на належному професійному рівні й у повній відповідності до законів та інших правил.

М. Вебер розглядав бюрократію як професіоналізм у сфері менеджменту, що виключає дилетантизм і який, на його думку, передбачає заміну «харизматичного» лідера, що характеризується перш за все яскравими індивідуальними рисами, та бюрократичного лідера, який володіє певними адміністративними навичками. Незаперечні переваги бюрократизму порівняно з іншими методами автор вбачав у високій точності виконання робіт, суворій дисципліні, стабільності персоналу та відповідальності.

І все-таки запропонована Вебером теорія на практиці не забезпечувала оптимальності у розв'язанні проблем і підвищенні ефективності управління. Більше того, дотримання вимоги діяти в суворій відповідності до написаних правил часом давало протилежні результати, породжуючи формалізм або низьку ефективність діяльності апарату управління.

На адресу бюрократичної системи управління практично з моменту її зародження обрушилась критика, об'єктом якої стали «нелюдність» бюрократії, її байдужість до потреб працівника. Сучасна критика висуває як аргумент той факт, що адміністративні структури, які функціонують на основі бюрократичної системи управління, неповороткі й позбавлені гнучкості. При цьому випускається з поля зору, що в основу бюрократичної системи покладено методи наукової організації праці, гнучкі за своєю сутністю, але спрямовані тільки на підвищення продуктивності організаційно-технічних засобів, а другий бік продуктивності – ефективна система управління персоналом (індивідуальна складова продуктивності) не береться до уваги.

3. Школа людських відносин (М.П. Фоллет, Е. Мейо, А. Маслоу) пропонувала використовувати прийоми регулювання відносин між

працівниками не тільки економічного плану, а й різні мотивації та потреби, що можуть бути задоволені частково або опосередковано фінансовими засобами. Основний акцент було спрямовано на організацію як людську систему, на соціологічні та соціально-психологічні аспекти поведінки її співробітників.

Теорія людських відносин (так називається цей важливий етап у розвитку науки управління в період з 1930 по 1950 рр.) народилася з необхідності обмежити надмірність, до якої призвела дегуманізація праці на початку ХХ століття. Теорія розглядала людський фактор як основний елемент ефективності управління. Англійський вчений Мері Паркер Фоллет визначила управління як «забезпечення виконання робіт за допомогою інших осіб» і, крім удосконалення технологічних процесів, зробила акцент саме на ролі особистості в ефективному виробництві.

Вона одна з перших висунула ідею участі працівників в управлінні, оскільки саме вони реалізують одержані накази і повинні відчувати себе безпосередніми учасниками впровадження управлінського рішення, розвивати в собі почуття не тільки індивідуальної, а й колективної відповідальності. Фоллет довела важливість створення атмосфери істинної спільності інтересів працівників і керівників, що, на її думку, може забезпечити максимальний внесок всіх працівників у досягнення загальних, колективних цілей.

Появою теорії людських відносин з'явилася зацікавленість у таких нових аспектах управління, як мотивація, лідерство, комунікація або динаміка групи. Особливий інтерес до мотивації як відправного поняття теорії людських відносин зумовлений тим, що вона задовольняє дві обставини: по-перше, забезпечення індивідуальних потреб, а по-друге, досягнення організаційних цілей. Поряд із цим прихильники теорії «людських відносин» стверджували, що економічні інтереси людей є далеко не єдиними спонукальними мотивами, що людину можна успішно спонукати до праці через задоволення її соціальних і психологічних потреб.

Значний внесок у дослідження мотивації зробив Дуглас Мак-Грегор. Він був найвпливовішим теоретиком, який висловив на основі теорії мотивації Маслоу комплекс припущень щодо людської поведінки і назвав його теорією «Х» та «У». Відповідно теорії «Х», керівництво організацією сприймає працівників як таких, які не прагнуть до високопродуктивної праці, уникають відповідальності, лінивих, не здібних по своїй суті осіб. Тому працівників необхідно постійно примушувати, контролювати, їм загрожувати, аби зацікавити їх підвищувати зусилля для досягнення мети.

Теорія «У» передбачає сприйняття працівників організації такими, для яких праця є такою ж природною та бажаною, як і відпочинок. Згідно з теорією «У» особи не є пасивними від природи, не мають вони і природної опірності змінам, хоча можуть до цього вдатись у результаті життєвого досвіду. Обов'язком управління є організувати умови розвитку здатності кожної особистості брати відповідальність на себе, спрямовуючи зусилля на цілі управління. Модель Мак-Грегора не передбачає, проте, управління без лідерства або без контролю. Вона наближається до моделі контролю цілей.

рамках теорії людських відносин набули розвитку й інші теорії мотивації. Вони можуть бути представлені двома групами: змістовні теорії та процесуальні теорії.

До змістовних теорій належать: теорія ієрархії потреб Маслоу, теорія потреб Д.МакКлелланда, двофакторна теорія Ф. Герцберга, . Змістовні теорії зосереджуються на визначенні людських потреб, щоб прогнозувати мотиви праці. Вважається, що в разі забезпечення цих потреб люди матимуть більше стимулів.

Найперші мотиваційні теорії розробив психолог Абрагам Маслоу в 1940-х роках, який розвинув теорію ієрархії потреб, що стосувалася людських мотивів. Згідно з Маслоу люди мають необмежену кількість потреб і бажань, які прагнуть задовольнити, але останні розшаровані у певній послідовності чи ієрархії. За ієрархією потреби йдуть у такому порядку: фізіологічні потреби; потреби безпеки; потреби поваги; потреби самореалізації. Згідно з цією теорією вдоволення потреб мусить відбуватися за висхідною, відповідно до ієрархії. Якщо нижчий рівень потреби не вдоволено, то індивід має спуститися, щоб вдоволювати її. А. Маслоу підкреслював, що не слід перебільшувати значення грошей у стимулюванні працівників. Він визначав, що до обов'язків керівника має входити створення відповідного клімату, за якого працюючі можуть найкращим чином виявити свої здібності.

Однак теорія ієрархічних потреб Маслоу не завжди підтверджувалася в ході досліджень. Так, проведені дослідження встановили певну тенденцію, сутність якої полягає в тому, що в міру просування індивіда вгору зростає значення потреб вищого ґатунку. Інші дослідження свідчать, що потреби змінюються відповідно до

стадії, на якій перебуває кар'єра особи, складності організації і навіть географічного місцезнаходження. Немає переконливих підстав вважати, що вдоволення потреби на одному рівні зменшуватиме її значення, збільшуючи вагу наступної вищої потреби.

Теорія існування, зв'язку і зростання К.Альдерфера. Найвідомішу модифікацію теорії Маслоу запропонував Клейтон Алдерфер. Вона базується на трьох рівнях потреб: життєвих (фізіологічні потреби та потреби безпеки), потреби взаємин (потреба міжособистісних стосунках), потреби зростання (потреби самореалізації та поваги). Кожна потреба може задовольнятися незалежно від інших. Ця теорія більше відповідає нашому знанню про індивідуальні відмінності між людьми. Представники різних культур класифікують потреби по-різному, наприклад: іспанці та японці ставлять соціальні потреби вище своїх фізіологічних запитів. Це підтверджує теорію К.Альдерфера.

Теорія трьох потреб Девіда Мак-Клеланда розрізняє такі три людські потреби.

Досягнення: бажання робити що-небудь краще чи ефективніше, вирішувати проблеми чи справлятися зі складними завданнями.

Приєднання: бажання налагодити і підтримувати дружні стосунки з іншими.

Влада: бажання контролювати інших і впливати на їхню поведінку чи брати на себе відповідальність.

Переваги такого поділу потреб полягають у тому, що він може забезпечити основу для добору людей на певні посади.

Теорії вдоволення покладаються на розвиток певного плану задоволення людських потреб. Вони говорять нам про людські мотиви, але нічого не повідомляють про те, як люди доходять їх усвідомлення. Відповіді на це питання спробували дати процесуальні теорії.

Процесуальні теорії. Процесуальні теорії мають на меті з'ясувати, як люди мислять, щоб вдовольнити свої потреби, і прагнуть показати, як слід впливати на поведінку індивіда, щоб вона стала більш мотивованою для виконання службових обов'язків. До таких теорій відносять: теорію справедливості С.Адамса, теорію очікувань В.Врума, комплексну теорію мотивації Л.Портера та Е.Лоулера.

Так, теорія справедливості розглядає відчуття людей щодо ставлення до них на робочому місці порівняно з іншими. Вона

містить у собі поняття чесності й справедливості щодо тих, хто заслуговує й одержує винагороди за свої зусилля. Люди порівнюють свою працю і заробітки з працею і заробітками інших. Відтак вони визначають, справедливе чи несправедливе було до них ставлення.

Спираючись на це порівняння, вони змінюють свій виконавчий рівень, чи – якщо це не породжує відчуття справедливості – місце роботи, коли є така можливість. Винагороди у формі заробітної плати, службового стану та інших символів суспільного становища дуже важливі, коли йдеться про порівняння з позицій справедливості. Отже, керівник мусить зважати на позитивний або негативний вплив, який вони можуть мати.

Черговим етапом в розвитку теорій публічного адміністрування слід вважати 50-80-ті роки ХХ ст. Даний етап характеризується впровадженням в соціальних і гуманітарних науках, у тому числі і в теорії публічного адміністрування, системного і структурно-функціонального аналізу. Найбільший внесок в розробку цих підходів внесли американські соціологи і політологи Т. Парсонс, П. Лазарсфельд, В. Томпсон, Д. Істон, Г. Алмонд та ін. Вивчаючи механізми публічного адміністрування в рамках всього суспільства, що розглядається як цілісна система, вони концентрували увагу на чинниках, сприяючих або перешкоджаючих інтеграції і стабільності існуючої системи публічного адміністрування.

Біхевіористична теорія (К. Арджіріс, Р. Лайкерт, Д. Мак-Грегор, Ф. Герцберг) зосередила свою увагу на різних аспектах соціальної взаємодії, мотивації, організаційної структури, комунікації в колективі, характеру влади та авторитету, гармонізації міжособистісних відносин не лише між керівниками та підлеглими, а й усередині колективу.

Герцбергова теорія двох чинників. Фредерік Герцберг розвинув теорію, яка ґрунтується на дослідженні причин вдоволення і невдоволення працівників на роботі. Його дослідження виявило відмінності в тому, що спонукає індивідів працювати ефективно. Спираючись на ці відмінності, він розбив дані чинники на два типи: мотиваційні й гігієнічні. Мотиваційні чинники стосуються змісту роботи, а саме: самовідданої праці, можливості творчого та службового зростання, досягнення, визнання і схвалення результатів. Вони можуть породжувати як позитивні, так і негативні почуття. Гігієнічні чинники пов'язані з середовищем чи контекстом роботи. Ці чинники викликають в індивіда невдоволення, їм бракує

мотиваційної спрямованості, але їхня відсутність чи незадоволення унеможливорює побудову будь-якої мотивації.

Школа науки управління, в основу якої покладені кількісні дослідження (Акофф Рассел, С. Бір, А. Гольберген, Л. Клейн). Школа сформувалася в 50-ті роки ХХ ст. й активно розвивається. Її становлення пов'язано з розвитком математики, статистики, інженерних наук та інших споріднених з ними галузей знань. Характерною особливістю школи є використання спеціальних моделей, методів кількісного аналізу. Такий підхід особливо важливий під час ухвалення рішення в умовах невизначеності, коли ситуація потребує оцінки кількох альтернатив. Наукові результати школи сприяли поглибленню розуміння складних управлінських проблем, усвідомленню необхідності запровадження комплексного підходу до управління.

Наука управління або кількісний підхід безпосередньо пов'язані використанням таких напрямів науки, як дослідження операцій та моделювання. Ключовою ознакою науки управління є заміна словесних розмірковувань і описового аналізу моделями, символами та кількісними показниками параметрів моделі.

Альтернативний підхід до управління почали формувати в 70-ті роки Д. Вальдо, В. Остром та інші американські автори. Вони піддали фундаментальній критиці принципи ієрархічної побудови організаційних структур. З'явилися концепції «чутливої» системи управління, поліцентризму, «плоских» структур. Відхід від ієрархічних структур, перехід до функціонального управління спрямовані на децентралізацію управління, наближення його до людини та задоволення її потреб.

Також в даний період формуються два сучасні методологічні підходи до публічного адміністрування – соціально-інженерний і гуманітарний. В рамках першого підходу, з певними модифікаціями продовжуючого традиції наукового менеджменту, співіснує безліч відмінних один від одного напрямків. Але за всіх відмінностей в частковостях і конкретних питаннях їх об'єднує загальна орієнтація на пошук оптимальних моделей публічного адміністрування і раціоналістичного розв'язання виникаючих перед суспільством проблем за допомогою вдосконалення, модернізації вже існуючих механізмів.

Одним з провідних представників соціально-інженерного підходу вважається американський дослідник Дж. Кейден. Для нього

є характерним органічне поєднання урахування як чисто управлінських, так і культурно-історичних чинників і установок, оскільки адміністративна субкультура, на його думку, є продуктом не лише економічних, але і етичних та інших соціокультурних чинників. Її сферу входять не лише питання суто організаційних змін, але також і чинники, що визначають політичний, економічний та соціальний розвиток. Він вважає, що якість управління вимірюється як кількісними, так і якісними характеристиками, які визначаються вимогами адміністративної системи, її ресурсами, ступенем задоволеності клієнтури досягнутими результатами та кількістю витрат і дисфункцій, породжених її діяльністю. Як відзначає Дж. Кейден, нерідко погане управління зводило нанівець прогрес, досягнутий у сфері політики, технології, соціальних ідей і культури. А підвищення рівня і якості управління, на його думку, передбачає усунення перешкод для діяльності управлінського апарату з боку середовища, здійснення структурних змін, зміни в індивідуальних або групових установках.

На відміну від представників соціально-інженерного підходу, прихильники гуманітарного підходу, джерела якого виходять з теорії людських відносин, дотримуються тієї думки, що в сучасному швидко змінному світі бюрократизація владних структур, в багато разів підсилюючи негнучкість та інертність механізмів ухвалення і реалізації політичних рішень, має як наслідок зниження ефективності та дієздатності цих структур. Вони виявляються нездатними достатньо оперативно реагувати на нові проблеми та потреби і ухвалювати відповідні рішення.

Прихильники гуманітарного підходу одностайні в критиці існуючих форм і методів публічного адміністрування. Як негативні чинники вони відзначають тенденції сучасних бюрократичних організацій до гігантизму, боротьби за сфери впливу, зовелику централізацію системи публічного адміністрування. За такого стану речей, згідно їхньої точки зору, особливо важливим є додання самотійного значення людським чинникам в управлінні, його гуманізації.

Що стосується колективів працівників, зайнятих в системі державно-адміністративної системи, то в розробку цієї проблематики значний внесок зробив Р. Саймон. В своїй роботі «Адміністративна поведінка», яка видавалась неодноразово, він обґрунтовує тезу про тісну залежність ефективності державно-управлінської системи від

поведінки як окремих осіб, так і колективу кожного підрозділу в цілому. На його думку, головний інтерес для управлінської теорії представляє межа між раціональними та ірраціональними аспектами поведінки людей.

Слід зазначити, що прихильники гуманітарного підходу, критикуючи існуючу систему публічного адміністрування, виступали зовсім не за те, щоб «пустити під прес» всі відпрацьовані протягом довгого часу організаційні механізми. Так, на думку Д. Уальдо, адаптаційні можливості бюрократичної організації поки не цілком вичерпані, а сама сучасна бюрократія – це сила, діюча не лише на користь стабільності, але також і змін. Проте ці автори наполягають на необхідності радикальних змін в існуючих організаційних структурах.

Саме завдяки представникам гуманітарного підходу в публічному адмініструванні в багатьох країнах в 80–90-ті рр. починається відмова від традиційної моделі й упровадження нових моделей публічного адміністрування.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Назвіть найвідомішого представника класичної школи управління, автора 14 принципів адміністративного менеджменту?
2. Назвіть чотири школи наукового управління у практиці менеджменту організацій?
3. Наведіть мету і внесок адміністративної (класичної) школи управління?
4. Визначте внесок школи «людських відносин» у практику управління?
5. На яких принципах базується традиційна модель публічного адміністрування?
6. Назвіть основні положення школи наукового управління?
7. Визначте зміст процесуальної теорії мотивації Портера-Лоулера?

