

**И.А. ЮРЬЕВА**

канд. экон. наук, доц.

Национальный техн. ун-т «Харьковский политехнический институт»

УДК 159.9+352

## ПСИХОЛОГИЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Рассмотрены проблемы применения элементов психологической организации административной деятельности. Описана современная модель административно-государственной деятельности в контексте психологии управления.

Интеграционные процессы, происходящие в Украине, влияют на все сферы жизнедеятельности страны, затрагивая в первую очередь органы государственного, регионального и местного управления. Глобальные преобразования в жизни государства требуют адекватного изменения системы управления: законодательной, исполнительной и судебной систем. За последние годы резко снизилась социальная защищенность значительной части граждан. Свобода в выражении политических и религиозных взглядов в ряде случаев приводит к возникновению конфликтов, противостоянию различных групп населения. В этих условиях возрастает роль государственного управления, соблюдения Основного Закона Украины, ответственности в обеспечении общественного порядка и законности, сохранение достойных социальных и материальных условий жизни, что достигается соблюдением правовых норм и мерами административного влияния. На современном этапе возникает потребность в исследовании возникновения, развития структур управления, рассмотрение, изучение, корригирование обобщающих моделей современных структур управления с использованием элементов психологии управления.

Анализу административного управления посвящена работа А.Н. Фомичева «Административный менеджмент», где уделяется внимание вопросам административного менеджмента, методам, принципам и функциям управления, акцентированию внимания на применение инновационных разработок в исследовании функции мотивации и конфликтологии. Б.В. Новиков, Г.Ф. Синиок, П.В. Круш в учебном пособии по административному менеджменту связывают административные методы, модели принятия решений и взаимообусловленные отношения. А.М. Бандурка, С.П. Бочарова, Е.В. Землянская в учебном пособии по психологии управления рассматривают задачи управления в организационно-управленческих структурах и социально-психологических ситуациях.

Принятие Верховным Советом Украины 16.07.1990 года Декларации о государственном суверенитете дало начало разработке основных положений административной реформы, реформированию административно-правовой системы Украины. Отсутствие научно-обоснованных теоретических положений организации процесса административной деятельности в переходные периоды развития государства не позволяет создать сис-

темное видение реформирования государства и стратегическое видение взаимообусловленных отношений трех ветвей власти. В основу административного управления должна быть положена система нормативно-законодательных актов, методов, функций и принципов управления, с учетом психологических особенностей организаций. Стремление создать нормативно-правовую, иерархическую систему взаимообусловленных отношений между организациями различных форм собственности, а также отдельными их работниками должно быть закреплено на законодательном уровне. Административно-правовые нормы такой регуляции закреплены в законодательстве Украины, а также в ведомственных нормативных актах. Проводимая административная реформа требует в известной мере их реорганизации. Форма административной деятельности организации представляет собой совокупность однородных групп административных действий, которые по своему характеру и правовой основе осуществляются с целью жизнеобеспечения граждан, соблюдения общественного порядка и безопасности. В соответствии с изложенным, необходимо рассмотреть административные методы управления, систему административного права, систему законодательных актов, систему нормативно-директивных и методических документов, систему взаимосвязанных планов, программ и заданий, систему оперативного руководства (власти).

Для анализа применения элементов психологической организации административной деятельности необходимо рассмотреть понятие и сущность административного подхода. Сущность административного подхода заключается в регламентации функций, прав, обязанностей, нормативов качества, затрат, продолжительности, элементов системы менеджмента в нормативных актах (приказы, распоряжения, указания, стандарты, инструкции, положения и т.п.). Административная деятельность подразумевает стиль управления, который резко отличается от существующих бюрократических методов, и характеризуется следующим:

- ориентацией на профессиональный и ответственный менеджмент;
- наличием методик и стандартов определения эффективности административной деятельности и контроля результатов на ее выходе;
- формирование отдельных административных единиц и придание им самостоятельности;

- усиление конкуренции между участниками процесса;  
- использование инструментов и практических приемов психологии менеджмента.

Для внутренней среды организации наилучшим образом подходят административные методы управления, которыми управляющая подсистема (менеджер, специалист) воздействует на управляемую подсистему (коллектив, специалистов, выполняющих различные работы на стадиях управленческого процесса). Административные методы менеджмента опираются на системы:

- законодательных актов страны и региона;
- нормативно-директивных и методических (обязательных к применению) документов фирмы и вышестоящей организации;
- планов, программ, проектов, заданий;
- оперативного руководства (власти), граничащего с психологическими аспектами.

Реализация концепции административного управления осуществляется в следующих направлениях:

- умощнение функций, исполняемых государством, передача этих функций частным структурам или общественным организациям (так называемому, третьему сектору), концентрация усилий государственных служб на решении наиболее значимых и важнейших заданий;
- стремление к демократизации, наделяние граждан возможностями брать участие в процессе принятия решений органами управления;
- снижение степени бюрократизации органов управления, уменьшение потока распоряжений и регулирующих указаний;
- реорганизация государственных органов посредством создания организационных структур с более четкими полномочиями, придание ряду органов самостоятельности (создание так называемых агентств), децентрализация, рационализация самого административного процесса;
- улучшение финансового регулирования благодаря выделению средств под конкретные результативные программы, стремлению к гибкой бюджетной политике, внебюджетного учета, использованию рыночных механизмов;
- интенсивная ориентация государственных служащих на конечный результат деятельности (учет опыта частного сектора, определение уровня оплаты труда в зависимости от ее результатов, другие стимулы, гибкое использование персонала и содействие повышению его квалификации).

В систему государственных нормативно-правовых актов входят законы, указы, постановления, стандарты, положения, инструкции, методики и др. акты, утвержденные для применения на территории всей страны. При определении их состава, структуры, содержания и взаимосвязей должны учитываться научные подходы к менеджменту, охватывающие все теоретические и практические аспекты управления. Законодательные акты должны быть объединены в систему, глобальной целью которой является повышение качества жизни населения, целями первого уровня - обеспечение конкурентоспособности страны, эффективное использование природных ресурсов, труда и капитала, развитие макросреды и инфраструктуры всех регионов, применение современных методов экономического регулирования и менеджмента. Далее определяются цели второго, третьего и других уровней развития страны. В систему законодательных актов регионов входят аналогичные региональные акты; допол-

няющие и подробнее раскрывающие их, но не противоречащие им (по системе пирамиды: чем ниже уровень, тем больше регламентирующих показателей и актов).

В систему нормативно-директивных и методических документов фирмы и вышестоящей организации входят стандарты, методики, положения, инструкции, приказы, распоряжения, указания, утвержденные руководством фирмы (вышестоящей организации). Документы фирмы должны регламентировать состав содержания и взаимосвязи элементов всех подсистем системы менеджмента конкретной фирмы, а технические и экономические документы. Обязательные атрибуты документов - цель документа, основание для разработки, место данной цели (задачи, функции, и т.п. подсистемы менеджмента), основание для разработки, ссылки на научные подходы и принципы, которые должны соблюдаться при решении цели (задачи), потребитель информации, нормы и правила их использования, возможный круг исполнителей, требования к качеству работ, экономии ресурсов, срокам, санкции, источники информации. В методических документах, кроме этих данных, должны быть приведены конкретные методы.

Система взаимосвязанных планов, программ и заданий должна работать без срывов. Должно быть высокое качество планов, программ и заданий.

Система оперативного руководства (власти) рассматривает четыре способа реализации власти руководителем, которые находятся в диапазоне от ее прямого использования до практически полного отказа от этого. Речь идет о распоряжениях, популяризации, участии в управлении и передаче полномочий и ответственности.

Суть распоряжения или задания состоит в том, что руководитель указывает подчиненному, что в определенных условиях тот должен совершить или, наоборот, не совершать тех или иных действий. Руководитель тщательно инструктирует сотрудников, разъясняет подробно, что он от них ожидает, настраивает с помощью посулов или угроз на эффективную работу. Указания применяются преимущественно в отношении групп или отдельных сотрудников, не желающих или не способных работать самостоятельно. Прежде всего, это новички или те, на которых уже «махнули рукой».

Руководитель должен отдавать четкие распоряжения, часто проводить инструктажи, проверять выполнение работы, отмечать ошибки и хорошую работу, наказывать, когда необходимо, быть тактичным, по жестким, требовательным за результаты и одновременно, не переставая, учить людей всему, что он знает сам.

Распоряжения всегда должны соответствовать целям фирмы и быть осуществимыми, тем более, что за их выполнение следуют награды, а невыполнение, так или иначе, карается. В ситуации, когда точно не известно, каковы реальные пути выполнения распоряжения, его формулировка должна быть достаточно общей, чтобы работники обладали известной свободой действий.

По форме распоряжения бывают устными и письменными. Устные целесообразно использовать в небольших стабильных коллективах с хорошим морально-психологическим климатом, где все друг другу доверяют. В срочных случаях, особенно если распоряжение носит предельно важный характер, оно может быть отдано по телефону. Правда, потом его желательно подтвердить в письменной форме.

В зависимости от морально-психологического клима-

та фирмы распоряжение может быть формальным и неформальным, но в любом случае оно должно отдаваться спокойно, корректно, в уважительном тоне, в деловой и дружеской обстановке и быть результатом глубокой проработки руководителем всей проблемы.

Популяризация как способ реализации власти состоит в том, что центр тяжести переносится с прямых указаний на инициативы, в которых руководитель проявляет большую активность. Он инструктирует, контролирует, обсуждает пути решения проблем и результаты, воспитывает, вознаграждает за позитивное поведение. Приказы и наказания используются только в крайнем случае.

Своей властью руководитель отводит себе место инициатора действия. В том случае, когда люди уже внутренне готовы к ним, обладают определенными навыками, сформировались как личности и как работники, но им еще требуется учиться и их нужно слегка подталкивать. Когда люди и коллективы обретают необходимые навыки и квалификацию и могут работать самостоятельно, осуществлять контроль над собой, руководитель может ограничить собственную власть над ними, сосредоточившись на консультировании, создании благоприятного морально-психологического климата, постановке общих целей, ограничив прямые указания и контроль до минимума, а разъяснение проводить лишь в исключительных случаях.

И, наконец, во власти руководителя отказаться в определенных случаях от власти в решении текущих вопросов вообще, предоставив все необходимые полномочия своим сотрудникам и возложив на них ответственность за решение проблем. Отказ от власти целесообразен там, где люди достигли высокой квалификации, обладают опытом и желанием самостоятельно работать и могут обойтись без команд и поучений. При этом наибольшую пользу такая практика приносит в случае неопределенности ситуации, когда подчиненным на месте все видно лучше, чем их начальнику сверху.

Делегирование полномочий означает, что руководитель передает часть своих функций подчиненному, которому ставится определенная задача, которую тому необходимо решить самостоятельно. Одновременно в соответствии с компетенцией на него возлагается ответственность, называемая функциональной. Руководитель же сохраняет за собой ответственность за общую координацию, т.е., управленческую, которая не может быть делегирована.

Для эффективного делегирования полномочий необходимо соблюдать некоторые правила: определять полномочия на каждый вид деятельности; избегать слишком подробного инструктирования, ибо это означает фактический отзыв полномочий; не делать выводов за подчиненных, что сковывает их инициативу; спокойно смотреть на некоторые неизбежные их ошибки; поощрять инициативу и качество работы.

Современная модель административно-государственной деятельности имеет сложные характеристики, среди которых:

- применение современных методов социально-политической и социально-экономической диагностики, идентификации и распознавания образов, агрегирование информации и ее компьютерная обработка (с применением методов математического моделирования социальных процессов при разработке управленческих решений на локальном, региональном и национальном уровнях);

- прогнозирование и учет в практической деятельности позитивных и негативных тенденций в развитии об-

щественных явлений, разработка мер по устранению недостатков, определение потребностей в переменах и нововведениях и осуществление практических действий, направленных на их реализацию;

- анализ, обобщение и интерпретация социальных, политических и экономических показателей, которые характеризуют состояние района, региона, страны;

- организация и проведение исследований по изучению общественно-политических процессов в районе, (области, стране) для поиска и принятия оптимальных управленческих решений;

- прогнозирование развития социально-политических, социально-экономических и организационных процессов в объектах управления, проектирование программ инноваций и их осуществления;

- использование рациональных приемов поиска, обработки, хранения и использования необходимой социальной, политической, экономической и научной информации.

Файоль разработал перечень следующих качеств:

- физическое здоровье;

- интеллектуальные способности;

- моральные качества;

- образование;

- умение работать с людьми;

- компетентность в деятельности предприятия.

Файоль подготовил ряд советов начинающим менеджерам:

- дополняйте свои технические знания умением управлять;

- получайте дополнительные знания в процессе общения с руководителями;

- контролируйте свои слова и поступки в процессе общения с подчиненными, не делайте несправедливых замечаний;

- не злоупотребляйте доверием начальника;

- старайтесь как можно объективнее подходить к оценке окружающих вас людей, по возможности избегайте в своих суждениях критики;

- постоянно занимайтесь самообразованием, старайтесь быть в курсе последних научных достижений.

Развитием идей Файоля занимался Л. Урвик, который разработал принципы построения формальной организации:

- соответствие людей структуре, т.е. вначале следует разработать структуру, а затем приступить к подбору кадров;

- создание специального и «генерального» штабов. Основной функцией специального штаба должна быть разработка рекомендаций для руководителя. Задачей «генерального» штаба является подготовка и передача приказов руководителя, контроль и координация текущей работы;

- сопоставимость прав и ответственности, т.е. любой линейный руководитель должен иметь власть, соответствующую и равную ответственности;

- диапазон контроля (число лиц, непосредственно подчиненных руководителю). Диапазон контроля находится в сильной зависимости от личных качеств и способностей руководителя, поэтому он не может быть жестко регламентирован. Норма управляемости составляет 5-6 человек;

- 3 типа специализации работников управленческого труда: по цели, характеру выполняемых операций, типу

потребности или географическому признаку;

- определенность. Для обеспечения определенности в деятельности организации необходимо, чтобы по каждой должности были в письменном виде определены права, обязанности и ответственность (прототип современных должностных инструкций).

Макс Вебер уделял внимание проблемам лидерства и структуры власти в организации. Вебер различает 3 типа организаций, в зависимости от характера власти, которой обладает руководитель:

1. Харизматический – организацию возглавляет руководитель с исключительно привлекательными личностными качествами.

2. Традиционный – в случае смены руководителя в организации все работники по традиции подчиняются новому человеку, заменившему прежнего лидера.

3. Идеальный (бюрократический) – основан на специальном разделении власти, обеспечивающем руководителю возможность быть лидером организации.

М. Вебер сформулировал принципы построения идеальной организации:

- вся деятельность организации должна быть расчленена на простейшие операции, каждая из которых формально закрепляется за конкретным подразделением;

- каждый руководитель наделяется формально закрепленной властью, основанной на принципе иерархии;

- наличие четких правил, инструкций и стандартов, определяющих порядок работы и ответственность каждого члена организации;

- справедливое отношение к клиентам и подчиненным;

- определенная кадровая политика, обеспечивающая стимулирование работников. «Каждый работник должен занимать должность в соответствии со своей квалификацией и компетентностью и должен быть огражден от возможности произвольного увольнения. Продвижение работников по служебной лестнице должно осуществляться в зависимости от продолжительности и успешности его работы в организации. Материальное стимулирование необходимо производить с помощью системы заработной платы, продвижения по службе. На материальное вознаграждение не должно оказывать влияния личная жизнь работников»;

- четкая система контроля и санкций.

Черч основное внимание уделял изучению проблем управления производством, подразделяет производственный процесс на пять функций: проектирование, оборудование, распорядительство, учет и оперирование.

Проектирование определяет формы, размеры и свойства продукции; расчленение проектируемой продукции на отдельные узлы и детали; разработку технологических процессов изготовления узлов и деталей; координацию работ по проектированию продукции; проведение мероприятий по снижению трудоемкости изготовления продукции; выбор сырья и материалов; организацию конструкторского бюро (т.е. техническая подготовка производ-

ства).

Оборудование предполагает оснащение предприятия необходимыми основными фондами, а также построение генерального плана предприятия. Для организации производства необходимо решение таких вопросов, как организация складов, определение потребности в сырье, материалах и полуфабрикатах, прогнозирование объемов выпуска продукции, установка оборудования для изготовления количества продукции.

Распорядительство представляет собой координирование всех прочих функций. Установочный этап распорядительства предполагает разработку определенной схемы обязанностей. На административном этапе осуществляется подбор и расстановка кадров, которые будут эти обязанности исполнять.

Учет заключается в отражении всего происходящего на предприятии, подразделяется на технический и бухгалтерский. Оперирование заключается в переработке сырья и материалов в готовую продукцию.

Дж. Муни и А. Рейли считали, что определение цели является непременным условием нормального функционирования любой организации. Этого можно достичь при условии неукоснительного соблюдения принципов иерархии власти, разделения труда и координации.

Основным результатом последователей Файоля является административная модель организации, базирующаяся на 4 основных принципах:

- функциональное разделение труда;
- скалярная цепь команд;
- единство распорядительства;
- диапазон контроля.

Основным недостатком административной школы менеджмента является игнорирование отдельного человека и его потребностей.

Таким образом, базируясь на управленческом опыте, используя достижения психологии управления, руководитель, принимающий решение, должен понимать сущность управленческой деятельности, уметь сделать психологический анализ профессиональной деятельности, разбираться в групповых и межличностных отношениях в системе управления, применять необходимые методы воздействия на субъект управления.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Бандурка А.М., Бочарова С.П., Землянская Е.В. Психология управления. -Харьков: ООО «Фортуна-пресс», 1998. -464 с.
2. А.П. Фомичев. Административный менеджмент. Учебное пособие. -М.: Изд. «Дашков и К», 2005.
3. Новіков Б.В., Спілок Г.Ф., Крупш П.В. Основы административного менеджмента: Навч. посіб. -К.: «Центр навчальної літератури», 2004.

Поступили в редколлегию 24.02.2007

### ЮР'ЄВА І.А. ПСИХОЛОГІЧНА ОРГАНІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто проблеми застосування елементів психологічної організації адміністративної діяльності. Описано сучасну модель адміністративно-державної діяльності в контексті психології управління.

\*\*\*

### YURIEVA I.A. PSYCHOLOGICAL ORGANIZATION OF ADMINISTRATIVE WORK

Problems of application of elements of psychological organization of administrative work were considered. A modern model of administrative-governmental work in context of psychology of management was described.