

МЕТОДОЛОГІЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.45>

ВОЛОДИНА Д.А.

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

THE ESSENCE AND CONTENT OF MANAGEMENT OF PUBLIC AUTHORITIES

Актуальність статті полягає в тому, що сучасний розвиток української державності, після багатьох десятиліть залежності від центральної влади Радянського Союзу, зорієнтовано на західні тенденції побудови внутрішньополітичних процесів, які пронизано ідеями демократизму, толерантності, гуманності та плюралізму. Однак, надбанням нового періоду розвитку України та проникнення у поточний процес її життєдіяльності демократичних тенденцій є не тільки прийняття Конституції та формування ринкової економіки. Розвиток за європейськими канонами обумовлює удосконалення системи взаємовідносин в середині системи органів державної влади. Так, на сьогоднішній день все активніше постає проблематика необхідності відходження від радянських канонів управління в органах державної влади. Заміну цих канонів бачать у досить популярному але глибокому за змістом явищі менеджменту. У статті акцентовано увагу на змісті категорії «менеджмент». Проаналізовано базові підходи до визначення менеджменту у загальнонауковій та управлінській площині. Сформульовано доктринальне визначення менеджменту та наведено широке та вузьке розуміння даної категорії. Зроблено висновок, що менеджмент органів влади має багато проявів, які стосуються багатьох аспектів організації роботи державних органів, а саме: кадрового забезпечення, організації функціональної структури органу, психологічного забезпечення персоналу органу влади, підтримки службової дисципліни, аналізу діяльності органу влади та визначення шляхів покращення його роботи і таке інше. При цьому сутність менеджменту в полягає не просто в адмініструванні наведених управлінських моментів за рахунок видання наказів з метою їх упровадження, а комплексному підході до практичної реалізації останніх та заінтересованості керівництва відповідного органу в цьому. Виходячи з викладеного, у підсумку проведеного дослідження варто зробити висновок, що менеджмент органів державної влади це управлінська система, яка об'єднує в собі різні методи, заходи, засоби та форми керівництва людськими ресурсами органу державної влади, метою застосування яких є забезпечення структурно-організаційного, психологічно-соціального та фінансово економічного аспектів його роботи.

Ключові слова: менеджмент, органи державної влади, управління, організація роботи.

The relevance of the article is that the modern development of Ukrainian statehood, after many decades of dependence on the central government of the Soviet Union, is focused on Western trends in domestic political processes, which are permeated with ideas of democracy, tolerance, humanity and pluralism. However, the acquisition of a new period of Ukraine's development and penetration into the current process of its life of democratic tendencies is not only the adoption of the Constitution and the formation of a market economy. Development according to European canons determines the improve-

ment of the system of relations within the system of public authorities. Thus, today the issue of the need to deviate from the Soviet canons of government in public authorities is becoming more active. The replacement of these canons is seen in a rather popular but profound management phenomenon. The article focuses on the content of the category "management". The basic approaches to the definition of management in the general scientific and managerial plane are analyzed. A doctrinal definition of management is formulated and a broad and narrow understanding of this category is given. It is concluded that the management of public authorities has many manifestations that relate to many aspects of the organization of public authorities, namely: staffing, organization of the functional structure of the body, psychological support of government staff, maintenance of discipline, analysis of government and identify ways to improve it work and so on. The essence of management is not just the administration of these management issues through the issuance of orders for their implementation, but a comprehensive approach to the practical implementation of the latter and the interest of the leadership of the body. Based on the above, as a result of the study it should be concluded that the management of public authorities is a management system that combines various methods, measures, tools and forms of management of human resources of public authorities, the purpose of which is to ensure structural and organizational, psychological, social and financial and economic aspects of his work.

Key words: *management, public authorities, management, organization of work.*

Постановка проблеми. Сучасний розвиток української державності, після багатьох десятиліть залежності від центральної влади Радянського Союзу, зорієнтовано на західні тенденції побудови внутрішньополітичних процесів, які пронизано ідеями демократизму, толерантності, гуманності та плюралізму. Однак, надбанням нового періоду розвитку України та проникнення у поточний процес її життєдіяльності демократичних тенденцій є не тільки прийняття Конституції та формування ринкової економіки. Розвиток за європейськими канонами обумовлює удосконалення системи взаємовідносин в середині системи органів державної влади. Так, на сьогоднішній день все активніше постає проблематика необхідності відходження від радянських канонів управління в органах державної влади. Заміну цих канонів бачать у досить популярному але глибокому за змістом явищі менеджменту.

Стан дослідження проблеми. В статті використано досвід зарубіжних та вітчизняних вчених, які в своїх наукових роботах наводили характеристику змісту категорії менеджменту. Стаття базується на працях Генрі Р. Тауна, Ф.І. Хміль, О.І. Мармаза, Н. Коломінського, О.М. Гірянця, П.П. Лазановського, І.О. Кулініча та інших. Втім, незважаючи на суттєві здобутки вказаних правників, справедливим буде відзначити, що у науковій літературі малодослідженим є питання сутності та змісту менеджменту органів державної влади.

Мета статті полягає в аналізі на прикладі великого числа наукових розробок та концепцій, проблеми менеджменту, як в загальнонауковому значенні, так і в розрізі роботи органів державної влади України.

Виклад основного матеріалу. Слово «менеджмент» сьогодні часто з'являється на сторінках як наукової, так і публіцистичної літератури. Однак, в контексті роботи органів державної влади розкривається дещо по-іншому. При цьому, варто зазначити, що менеджмент, як самостійне явище має досить довгу історію.

Відправним пунктом, з якого починався інтенсивний розвиток менеджменту та використання цього терміну у широкому обороті, слід вважати 1886 рік, коли Генрі Р. Таун, американський інженер-механік та бізнесмен, запропонував вивчати менеджмент як наукову галузь. У статті «Інженер як економіст» він стверджував, що менеджмент - галузь вивчення, яка за важливістю дорівнює інженерії. Він стверджував, що менеджмент це система, що передбачає здійснення способів, методів, принципів управління, уміння спрямовувати працю людей, їх знання, досвід, інтелект на досягнення поставлених цілей [1, с. 500].

Відповідно до словнику англійської мови терміну «менеджмент» розкривається як: управління; уміння володіти (чимось, наприклад, інструментами, технологіями та інше), уміння виконувати певну роботу; ставлення до людей; дирекція, штат [2, с. 368].

З філософської точки зору, менеджмент це система планування, організації, мотивації й контролю, яка необхідна для досягнення цілей наукової спільноти, організації чи об'єднання лю-

дей. Як наука менеджмент спрямовує свою увагу на виявлення умов, при яких загальна робота людей стає ефективнішою й кориснішою [3, с. 51].

Отже, в етимологічному та загальнонауковому плані слово «менеджмент» є іншомовним синонімом поняття «управління» у більш широкому значенні. Але якщо управління змістовно тяжіє до категорії адміністрування, тобто, формального керівництва за допомогою наказів, то менеджмент об'єднує в собі одразу декілька управлінських процесів.

В площині наукових дискусій зміст поняття «менеджмент», незважаючи на загальну освітленість його визначення у літературі словникової, досі викликає багато суперечок.

В площині вітчизняної науки до визначення поняття «менеджмент» підходять двояко. Одна група вчених кваліфікує дану категорію широко, наділяючи її особливим змістом.

Наприклад, О.І. Мармаза зазначає, що менеджмент це самостійний вид професійної діяльності, направлений на досягнення визначених цілей шляхом раціонального використання матеріальних, фінансових і трудових ресурсів з обов'язковим застосуванням економічних методів управління [4, с. 56]. Схожу позицію займає Ф.І. Хміль, який підкреслює, що менеджмент це специфічний вид діяльності, спрямованої на досягнення певних передбачених цілей виробничо-господарською організацією (підприємством), яка функціонує в ринкових умовах, шляхом раціонального використання її матеріальних, трудових і фінансових ресурсів [5]. Н. Коломінський розглядає менеджмент з психологічної точки зору як діяльність, спрямовану на створення в інших людей (підлеглих, партнерів, інших керівників) таких психологічних станів, якостей, які сприяють досягненню мети управління. З соціально-психологічної точки зору це процес взаємодії керівника з іншими людьми, в результаті якого забезпечується їх активна та скоординована участь у досягненні мети управління [6, с.6].

В той же час, на думку окремого кола науковців, менеджмент, варто трактувати через призму категорії «управління», визначаючи дані явища синонімічно, або як тісно пов'язані між собою. Так, І.О. Кулініч визначає менеджмент як управління, керівництво, а також як дирекція, адміністрація [7, с. 170]. В.Б. Яковенко стверджує, що суть менеджменту полягає в управлінні продуктивністю і персоналом [8, с. 5]. О.М. Гіряк, П.П. Лазановський визначають: «Менеджмент - це складова процесу управління, яка забезпечує координацію дій персоналу підприємства (організації) на всіх його рівнях щодо раціонального використання ним наявних ресурсів із застосуванням наукового підходу, психологічних та етичних норм керівництва»[9].

Отже, аналіз наукових джерел не дає ґрунтовної відповіді на питання щодо змісту менеджменту. Пояснюється це двома проблемами: по-перше, діаметральною протилежністю тлумачення поняття «менеджмент» у зарубіжній та вітчизняній літературі; по-друге, відсутністю кінцевого уявлення про відмінність або тотожність менеджменту та категорії управління.

На наш погляд, поняття менеджменту існує в сфері управлінської діяльності, однак, повністю не відображає її. Відповідно до даної позиції ми виділили широке та вузьке розуміння досліджуваної категорії, які повністю розкривають нашу доктринальну позицію. Так, у широкому розумінні менеджмент це особлива концепція управління та координування соціальних груп, заснована на психологічно-організаційному підході до всіх процесів керівництва, а також систематичного аналізу та визначення шляхів удосконалення управлінського потенціалу.

У вузькому розумінні, менеджмент це система заходів, засобів та методів управлінського та психологічного впливу у всіх його проявах, що застосовується з метою мотивування, організації, регулювання та виховання членів відповідної соціальної групи, а також здійснення аналізу ефективності управління та визначення шляхів його оперативного покращення.

З представлених понять вбачається, що зазначені управлінські моменти в повному обсязі присутні в діяльності органів державної влади. Так, за визначенням науковців, менеджмент в роботі органів публічного управління передбачає:

- поєднання більшої міри свободи дій з відповідальністю, а також відкритістю для впливів навколишнього середовища;
- забезпечення набору мультипрофесійної команди для виконання прийняття рішень та виконання повноважень державного органу;
- провадження діяльності в аспекті вирішення суспільних проблем, а не тільки виконання бюджету тощо [10; 11, с. 2].

На наш погляд, менеджмент органів державної влади виражається, у першу чергу, в поєднанні управління адміністративного, яке ґрунтується на положеннях законодавства та ефективно орієнтованого, тобто, шляхом використання класичних важелів координації діяльності службовців відповідних органів влади.

Так, наприклад, якщо ми говоримо про підбір особливо ефективних та мотивованих кадрів для роботи в органах державної влади, то в останні роки все більша перевага надається конкурсному формату прийняття на службу до державних відомств. Так, відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII з метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться конкурс на зайняття посади державної служби. Проведення конкурсу здійснюється відповідно до визначених в установленому законом порядку вимог до професійної компетентності кандидата на зайняття вакантної посади державної служби за результатами оцінювання його особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей для належного виконання посадових обов'язків. Вимоги до професійної компетентності кандидата на зайняття посади включають кваліфікаційні вимоги, вимоги до компетентності та вимоги до професійних знань [12; 13].

Важливим аспектом менеджменту, як базової концепції регулювання діяльності органів влади є зміна цілей та їх роботи, та все більше укорінення за даним напрямом соціальної складової. Так, наприклад, з 2015 діяльність Національної поліції України здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [14]. Окрім того, поліція здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України. Поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку. Поліція забезпечує доступ до публічної інформації, володільцем якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом. Поліція може оприлюднювати (поширювати) інформацію з обмеженим доступом лише у випадках та в порядку, визначених законом. Нормативно-правові акти, що регламентують діяльність поліції, обов'язково оприлюднюються на веб-порталі центрального органу управління поліції [14].

Важливим аспектом, який виражає менеджмент в органах державної влади це психологічне та морально-етичне забезпечення соціальної групи, яка складає орган державної влади, тобто, персонал такого органу. Так, сьогодні в структурі багатьох органів державної влади створено спеціальні підрозділи, які відповідають, так би мовити, за «духовну» підтримку своїх службовців. Наприклад, в органах ДСНС України створюють спеціальні центри із забезпечення діяльності територіальних управлінь ДСНС. До основних завдань таких центрів відноситься: проведення роботи із психологічного забезпечення особового складу органів і підрозділів цивільного захисту та психологічного захисту населення у разі загрози і виникнення надзвичайних ситуацій; здійснення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, працівників апарату Управління та підпорядкованих підрозділів тощо [15].

Досліджуючи сутність та зміст менеджменту органів державної влади не можна залишити поза увагою по праву центральну категорію в даній сфері інституту керівництва. Так, представники управлінської науки зауважують, що керівники це різновид посадових осіб, наділених адміністративною владою стосовно очолюваного ними певного формально-організованого колективу. Вони здійснюють внутрішньо-організаційне управління колективами, мають досить широкі повноваження щодо кадрових та організаційних питань діяльності органів виконавчої влади і одноособово проводять політику держави на різних рівнях. Традиційний адміністративно-правовий підхід щодо посади керівника визначає його функціональне положення в системі органів державної влади, його правовий статус, які забезпечують реалізацію частини компетенцій державного органу влади, створення умов для ефективної роботи державного апарату. Керівник на усіх рівнях державного управління виділяється не тільки правовими характеристиками, а й соціальними очікуваннями щодо нього з боку суспільства [16, с. 12; 17].

При цьому, якщо проаналізувати чинні нормативно-правові акти, зокрема в галузі регламенту державної служби, то можна побачити загальну зміну тенденції до визначення суто адміністративної суті інституту керівництва у сучасній системі державного управління. Так, відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII керівник дер-

жавної служби має широке коло функцій, значну частину яких направлено не тільки на владний контроль, але й комплексну організацію службової діяльності підлеглої соціальної групи, відповідного органу влади [18].

Висновки. Таким чином, менеджмент органів влади має багато проявів, які стосуються багатьох аспектів організації роботи державних органів, а саме: кадрового забезпечення, організації функціональної структури органу, психологічного забезпечення персоналу органу влади, підтримки службової дисципліни, аналізу діяльності органу влади та визначення шляхів покращення його роботи і таке інше. При цьому сутність менеджменту в полягає не просто у адмініструванні наведених управлінських моментів за рахунок видання наказів з метою їх упровадження, а комплексному підході до практичної реалізації останніх та заінтересованості керівництва відповідного органу в цьому.

Виходячи з викладеного, у підсумку проведеного дослідження варто зробити висновок, що менеджмент органів державної влади це управлінська система, яка об'єднує в собі різні методи, заходи, засоби та форми керівництва людськими ресурсами органу державної влади, метою застосування яких є забезпечення структурно-організаційного, психологічно-соціального та фінансово економічного аспектів його роботи.

Список використаних джерел:

1. Єрмошенко М.М. Менеджмент. / Єрмошенко Микола Миколаєвич. Навчальний посібник. К.: Національна академія управління, 2006. 656 с.
2. Мюллер В.К. Англо-русский словарь / В. К. Мюллер. М.: Издательство иностранных и национальных словарей, 1956. 699 с.
3. Кондратьєва А.В. Філософія освітнього менеджменту. *Грані. Філософія*. 2014. № 4(108). С. 50-53.
4. Мармаза О.І. Основи теорії менеджменту. Х.: ТОВ «Планета-принт», 2015. 139 с.
5. Хміль Ф.І. Основи менеджменту: Підручник / Ф. І. Хміль. К.: Академвидав, 2007. 576 с.
6. Коломінський Н.Л. Психологія педагогічного менеджменту: Навч. посібник / Н.Л. Коломінський. К.: МАУП, 1996. 176 с.
7. Кулініч І.О. Психологія управління : підручник / І.О. Кулініч. К.: Знання, 2011. 415 с.
8. Яковенко В.Б. Менеджмент і маркетинг : Навч. посібник / В.Б. Яковенко. К.: Вид-во Європ.у-ту. 2007. 144 с.
9. Бірняк О.М., Лазановський П.П. Менеджмент: теоретичні основи і практикум. К.: «Магнолія плюс»; Львів: «Новий світ», 2003. 250 с.
10. Державний менеджмент в контексті реалізації адміністративної реформи / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ: 2012. 200 с.
11. Древаль Ю.Д. Менеджмент в органах державної влади: досвід реалізації та перспективи. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 2(33). С.1-7.
12. Про державну службу: закон від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. ст. 43.
13. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова, порядок від 25.03.2016 № 246 // *Офіційний вісник України*. 2016. № 28. ст. 173.
14. Про Національну поліцію: закон від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 41. ст. 379.
15. Про центр забезпечення діяльності: стаття. Офіційний сайт Управління ДСНС України в Тернопільській області. URL: <https://tr.dsns.gov.ua/ua/CENTR-ZABEZPECHENNYA-DIYALNOSTI.html>.
16. Організаційно-правові засади діяльності керівників органів державної влади : навч.-метод. матеріали / авт. кол. : Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковикова, С. І. Білосорочка. К. : НАДУ, 2012. 52 с.
17. Война Ю. Статус керівника в державному управлінні. *Державне управління та місце-ве самоврядування*. 2013. Вип. 1(16). С. 178-186.
18. Про державну службу: закон від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. ст. 43.