

## ПОСАДА МЕНЕДЖЕРА В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ТА ДОЦІЛЬНІСТЬ З ТОЧКИ ЗОРУ ПЕРЕДОВИХ КОНЦЕПЦІЙ УПРАВЛІННЯ

Семенова Я.В., Шпак Д.О.

Миколаївська філія

Київського національного університету культури і мистецтв

У статті проаналізовано передумови впровадження посади менеджера в органах державного управління в Україні, доцільності цього інноваційного проекту в сучасних умовах, в контексті загальних функцій менеджменту державного апарату, та з точки зору передових концепцій управління в органах державної влади західноєвропейських країн.

**Ключові слова:** державно-адміністративний менеджмент, органи державної влади, концепції управління, ефективність управління, надання послуг.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі реформування державного управління в умовах прискореного євроінтеграційного курсу нашої держави, питання побудови певної частини управлінської діяльності органів державної влади на основі корпусу менеджерів, які б мали статус державних службовців, набуває неабиякого значення. Адже сучасна низька ефективність та результативність діяльності органів державної влади є проявом, крім іншого, не вирішеності даної проблеми. Слід констатувати, що ринкові відносини перетворюють державу в рівноправного суб'єкта ринкових відносин, державний апарат якої при цьому перебуває під відчутним впливом і тиском економічних законмірностей, стану розвитку них відносин, принципів організації, норм функціонування ринку та вимог часу. Тим самим складові державного апарату мають відповідати, з одного боку потребам ринку, а з іншого – європейським стандартам державного управління. Отже, державний апарат має постійно змінюватися, реагуючи та адаптуючись до змін, що відбуваються в зовнішньому середовищі, конкурентоспроможність органів державного управління, а значить і економічна ефективність їх функціонування, залежатиме від активізації людського фактора, як однієї з визначних характеристик економіки інноваційного типу, ефективного менеджменту як основного елемента інноваційної культури.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різним аспектам менеджерської діяльності у сфері державного управління в Україні присвятили окремі наукові праці А. Мельник, О. Смоленський, А. Васіна, Л. Гордієнко, В. Малиновський, Н. Нижник [1]. Особливої уваги заслуговують наукові статті, в яких подано ґрунтовний аналіз різноманітних аспектів модернізації сфери державного управління вітчизняних науковців таких як Р. Войтович, Ю. Ковбасюк, М. Пірен, насамперед, та О. Шапрап, Т. Ринковий, Д. Шпак, С. Пригородова [2].

**Мета роботи.** Метою цієї статті є розгляд теоретичних передумов впровадження посади менеджера в органах державної влади в Україні, доцільності цього інноваційного проекту в сучасних умовах, в контексті загальних функцій менеджменту державного апарату, та з точки зору передових концепцій управління в органах державної влади країн ЄС. Серед останніх значну увагу приділимо концепції TQM (загальне управління якістю).

**Виклад основного матеріалу.** З точки зору досліджуваної проблеми, вважаємо доцільним розкрити наше розуміння поняття «менеджмент органів державної влади». Визначення змістових ознак менеджменту в органах державного управління неможливе без з'ясування самого терміну «менеджмент». Як відомо, слово «менеджмент» (management) обумовлене своєю появою дієслову to manage (управляти), яке у свою чергу виникло від кореня латинського слова manus (рука), і спочатку під цим терміном розумілося вміння об'їжджати

коней або правити ними. Пізніше цим терміном почали позначати навички керування колісницями. Тепер під терміном «менеджмент» розуміється мистецтво управління людьми. Однак, як бачимо в сучасній науковій літературі, щодо розгляду змістових ознак самого поняття менеджмент трактується не тільки к управління людьми. Зокрема, менеджмент – «це управління будь-яким соціальним об'єктом і володіння майстерністю управління, високий професіоналізм, який дає змогу поєднати в одній особі господаря й організатора виробництва, спосіб та манера спілкування з людьми (співробітниками), функція і водночас люди, що її виконують; соціальний і посадовий стан і навчальна дисципліна та галузь наукового дослідження, вміння та адміністративні навички організувати ефективну роботу апарату, адміністративна одиниця [3, с. 258]. Саме останньому визначенню слід приділити увагу.

Системі державних органів управління, як будь-якій організації, притаманні процеси управління, що є предметом менеджменту. Процес управління має складну систему складових, що у свою чергу виражають сутність менеджменту, а саме – організація – ресурси (матеріальні, люди, фінанси), прийняття рішень, функції (планування, прогнозування, організація, контроль, облік регулювання, мотивація), трансформація рішень, діяльність. (вироблення та прийняття державно-управлінських рішень; надання державно-управлінських послуг), поставлення цілей та завдань. Етапи процесу управління за метою наступні: формування цілей, планування дій, перевірка та оцінка, коригування дії. Аналізуючи наведене, узагальнюючи подальшим викладений матеріал та спираючись на визначення поняття менеджмент, що наводять автори навчального посібника «Державне управління» [4], визначаємо, що під менеджментом органу державної влади будемо розуміти – практичну діяльність державних установ, що пов'язана з прийняттям управлінських рішень щодо найкращого використання ресурсів (капіталу, матеріалів та людей), розвитком партнерських взаємовідносин на горизонтальному рівні зв'язків, з ефективною адаптацією до ринкових змін в навколишньому середовищі, для досягнення запланованих завдань, що забезпечує збалансований розвиток державної установи та реалізації державної політики у відповідному секторі державного управління.

Найсуттєвішою характеристикою зазначеної галузі менеджменту є те, що основним ресурсним компонентом системи адміністративного менеджменту є державний службовець, на відміну від недержавних організацій. Державна служба фінансується з коштів Державного бюджету, тобто система стимулів не пов'язана з отриманням прибутку за кінцевим результатом роботи. Слід зазначити, що в цьому випадку ринкова конкуренція заміщується бюрократичною за одержання фондів, але огляд цієї негативної тенденції не входить в коло завдань цієї статті.

Стосовно функцій менеджменту органів державного управління, як визначено в навчальному посібнику «Основи адміністративного менеджменту» [5], загальними для діяльності даних державних суб'єктів є наступні:

- Контакти з виборними посадовими особами, органами державної влади, що не займаються оперативним управлінням і контролем (тобто органами планування);

- Контакти з окремими громадянами, представниками специфічних груп населення, пресою, де до функцій контактів можна також віднести контакти з недержавними підприємствами, наділеними деякими адміністративними функціями, встановлення партнерських управлінських взаємовідносин;

- Оцінка стану справ у своєму регіоні та планування відповідної діяльності;

- Оцінка стану справ у сфері послуг і планування відповідної діяльності

- Фінансове планування (розроблення бюджету, прогнозування):

- Оперативне керівництво;
- Фінансовий менеджмент;
- Керівництво проектами;
- Формальна робота з кадрами;
- Управління трудовими процесами;
- Підвищення особистої професійної та управлінської кваліфікації;

- Загальні адміністративні та допоміжні функції.

Отже, щодо, загального огляду функцій та змісту менеджменту органів державної влади, можна підкреслити, що ця форма практичної діяльності державних об'єктів управління, перш за все, покликана надати державному адмініструванню внутрішньої єдності, знаходженню необхідних організаційних ресурсів для досягнення цілей та завдань організації і удосконалення заходів для їхнього досягнення. Безсумнівно можна стверджувати, що державно-адміністративний менеджмент базується на принципах впровадження та застосування нових технологій управління, принципу співучасті працівників в управлінні організацією (мається на увазі ширше делегування повноважень підлеглим), створення груп працівників для вирішення конкретної роботи.

Державні установи сьогодні характеризуються, як підприємства надання послуг, якість яких і механізм їх розподілу незаперечно можна розглядати як показник ефективності функціонування держави в цілому. Тому, як зазначав С. Лугвін, для підвищення ефективності цієї діяльності «уряди різних країн пов'язують з впровадженням в цю сферу принципів ринкової конкуренції, що дозволяє комерційними підприємствами на умовах підяду виконувати ці види праці, які раніше здійснювались державними установами» [6]. Таким чином, в процесі активного розвитку ділових контактів і партнерських взаємодій в системі державного управління з недержавними сектором управління, поряд з вертикальними зв'язками, тобто між державними установами різного рівня управління, сформувались і горизонтальні – між державними і недержавними підприємствами, що дало в результаті виникнення мережі управління. Особливістю її є те, що представники держави «активно взаємодіють зі структурами громадянського суспільства на основі договірних стосунків, обміну ресурсами і загального інтересу» [7, с. 434]. При цьому слід зазначити, що в рамках цієї мережі, держава не домінує над суспільними інститутами, а представляє одну зі сторін рівноправних партнерських взаємодій. Тому можна сказати навіть, що чіткі кордони між державою і інститутами громадянського суспільства почали поступово зникати. А це в свою чергу вимагає від державного апарату організаційної гнучкості, управління інноваціями децентралізації, розширення свободи дій адміністративного персоналу. Тому одними з перспективних напрямків вдосконалення ефективності діяльності державної системи

управління є впровадження професійного корпусу менеджерів у діяльність органів державної влади, як представника держави і партнерських взаємодій на горизонтальному рівні зв'язків.

Попередні матеріали досліджень щодо підвищення якості послуг, результативності та взагалі ефективності діяльності системи органів державного управління наголошували на використанні різних технологій управління, (PERT) технологія оцінювання та аналізу програми, (МВО) управління за цілями. Однак, як свідчить практика, ці на свій час передові технології не вирішили багатьох питань і існуючих проблем, тому що центром уваги наведених технологій було підвищення продуктивності, що не призводить до автоматичного поліпшення якості роботи державних служб. Тепер, такі абревіатури, як ТQC (загальний контроль якості) QFD (використання функцій якості), TQM (загальне управління якістю) використовують для значення змін у практиці управління, спрямованих на безперервне удосконалення якості.

Загальне управління якістю – це підхід до управління організацією, об'єднуючий основні існуючі методи управління і технічні засоби в науково обгрунтовану систему, ціллю якої є постійне поліпшення виробничої діяльності і результатів цієї діяльності [8]. Прийнята абревіатура концепції «загального управління якістю» – TQM (Total Quality Management). Концепція TQM охоплює всі структури підприємства, всі види виробничої діяльності і направлена на використання матеріальних (технічних) і людських ресурсів для найбільш ефективного задоволення потреб споживачів, суспільства і співробітників підприємства. Концепція TQM може бути використана в організації будь-якого профілю діяльності і, як показує міжнародний досвід, сприяє підвищенню якості результатів трудової діяльності і поліпшенню фінансових показників [9]. На підставі концепції TQM може бути побудована система якості.

Загальне керування якістю являє собою концепцію, яка передбачає всебічне цілеспрямоване і добре скоординоване застосування систем і методів керування якістю у всіх сферах діяльності – від досліджень і розробок до після продажного обслуговування за участю керівництва і службовців усіх рівнів і за раціонального використання технічних можливостей.

В основі системи TQM, як відомо, лежать чотири стратегії:

- провідна роль вищого керівництва в управлінні якістю;

- навчання якості, залучення до управління, мотивація і вивчення інтересів співробітників;

- орієнтація на інтереси споживачів послуг і підвищення продуктивності праці;

- розробка програм в цілях постійного поліпшення якості і оцінка результатів.

Аналіз концепції, її слабких сторін виходить за межі проблематики статті. Для нас важливо лише те, що при впровадженні будь-якої з обраних стратегій слід урахувати три ключові моменти:

- Ставлення вищого керівництва до проблем якості та його спроможність проводити зміни, орієнтуючись на лідерські здібності;

- Орієнтація на залучення персоналу компанії на всіх рівнях управління до побудови системи менеджменту якості через удосконалення мотивації та побудови безперервної системи навчання співробітників;

- Орієнтація на командні методи роботи.

Принципи підвищення якості концепції TQM спрямовані на подолання не тільки структурних, але і поведінкових бар'єрів на шляху реалізації заходів для удосконалення якості послуг у державному і приватному секторах, що є необхідною умовою для реформування механізму розподілу послуг та поліпшення їх якості на сучасному етапі розвитку нашої держави.

**Висновки і пропозиції.** Одразу потрібно зазначити, що автор цієї роботи зробив лише перші кроки у дослідженні представленої у статті проблеми, але під час роботи з джерелами і підготовки даної роботи, можна вже зробити перші висновки:

– усвідомлення необхідності впровадження посади менеджера в державно-адміністративному апараті тепер виступає «першоосновою ефективності усіх суспільних перетворень, оскільки оновлення ієрархічних професійних відносин є

альфою і омегою діяльності сучасних державних установ» [10, с. 50].

– з розвитком суттєво нових відносин між державою і суспільними інститутами автоматично актуалізується потреба в кваліфікованих представниках держави, які на належному професійному рівні готові здійснювати процес управління людьми;

– управлінські рішення державного апарату іноді приймаються в умовах ризику, невизначеності, тому виникає потреба в професіоналах – управлінцях, носях арсеналу інноваційних управлінських методів.

### Список літератури:

1. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / Кол. авт.; За заг. ред. проф. О. Ю. Оболенського. – Хмельницький: Поділля, 1999; Нижник Н. Україна – державне управління: шляхи реформування / Ніна Романівна Нижник. – К.: Видавництво УАДУ, 1997; Державне управління: навчальний посібник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; За заг. Ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання, 2004.
2. Войтович Р. Модернізація державного управління в умовах глобальної інтеграції / Радміла Войтович // Вісник НАДУ. – 2013. – № 2. – С. 14–23; Ринковий Т. Управлінські технології в контексті діяльності органів державної влади / Тарас Ринковий // Вісник НАДУ. – 2013. – № 1. – С. 89–97; Ковбасюк Ю. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України / Ю. Ковбасюк. – 2013. – № 3; Шпак Д. Менеджмент в органах державного управління: теоретичні аспекти передумови впровадження / Денис Шпак // Гуманітарно-економічні дослідження. – Т. 3. – Миколаїв. – Одеса: ТОВ ВІД, 2006. – С. 266–271; Пригородова С. Реформа державної служби як складова адміністративної реформи в Україні / Світлана Пригородова // Вісник НАДУ. – 2012. – № 4. – С. 103–113; Шапран О. Перспективи розвитку державної служби в Україні у контексті запровадження нового законодавства про державну службу / О. Ю. Шапран // Вісник НАДУ. – 2014. – № 3. – С. 99–108.
3. Державне управління: навчальний посібник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; За заг. Ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання, 2004.
4. Там само.
5. Новіков Б., Круш П. Основи адміністративного менеджменту: навчальний посібник / Б. Новіков, П. Круш. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 560 с.
6. Лугвин С. Переход к новой модели государственного управления в постиндустриальном обществе / С. Лугвин // Проблемы теории и практики управления. – 2009. – № 4. – С. 32–37.
7. Надюк З. Доцільність впровадження посади менеджера охорони здоров'я в системі управління якістю надання медичної допомоги в лікувально-профілактичних закладах України / З. Надюк // Вісник НАДУ. – 2005. – № 2. – С. 433–352.
8. Шаповал М. Менеджмент якості: навчальний посібник / М. І. Шаповал. – К.: Центр навчальної літератури, 2007. – 471 с.
9. Проскура В., Сімонова І. Система управління якістю на підприємстві як складова його ефективної діяльності / В. Ф. Проскура, І. В. Сімонова // Вісник НЛТУ. – 2009. – № 19. – С. 98–102.
10. Дацій О. Адаптація функцій державного управління до інноваційного розвитку / Олександр Дацій // Вісник НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 50–55.

**Семенова Я.В., Шпак Д.А.**

Николаевский филиал

Киевского национального университета культуры и искусств

## ДОЛЖНОСТЬ МЕНЕДЖЕРА В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПЕРЕДОВЫХ КОНЦЕПЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ

### Аннотация

В статье проанализированы предпосылки внедрения должности менеджера в органах государственного управления в Украине, целесообразности этого инновационного проекта в современных условиях, в контексте общих функций менеджмента государственного аппарата, и с точки зрения передовых концепций управления в органах государственной власти западноевропейских стран.

**Ключевые слова:** государственно-административный менеджмент, органы государственной власти, концепции управления, эффективность управления, предоставление услуг.

**Semenova J.V., Shpak D.A.**

Nikolaev branch

of Kiev National University Culture and Arts

## MANAGER POST IN THE INSTITUTIONS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE: A THEORETICAL FRAMEWORK AND ADVISABILITY IN TERMS OF ADVANCED MANAGEMENT CONCEPTS

### Summary

Within this paper analyzes the preconditions of introduction of the post of manager in the public institutions in Ukraine and also the advisability of this innovative project in modern conditions, in the context of the general management functions of the state apparatus, and in terms of advanced management concepts in Western European countries public institutions.

**Keywords:** public administration management, public institutions, management concepts, management efficiency, public services.