

Наталія Кривокульська,
кандидат економічних наук,
доцент кафедри державного
і муніципального управління
Тернопільського національного
економічного університету

Адміністративний менеджмент у системі менеджменту органів державної влади

Стаття присвячена дослідженню адміністративного менеджменту, його змісту, призначенню і місцю у системі менеджменту органів державної влади.

Ключові слова: адміністративний менеджмент, органи державної влади.

This paper is devoted to the study of administrative management, its content, purpose and place in the management of public authorities.

Key words: administrative management, public authorities.

Постановка проблеми. В умовах становлення України як незалежної держави особливої актуальності набуває питання реалізації адміністративного менеджменту як на рівні здійснення державної політики, так і на рівні функціонування державних організацій, однією із організаційно-правових форм яких є державний орган.

Державні організації – це юридичні особи, фінансово-господарська діяльність яких здійснюється на основі кошторису доходів і видатків та надходжень від проведення господарських і фінансових операцій, необхідних для виконання завдань, передбачених їх установчими документами [1].

Державний орган – це засноване у встановленому порядку утворення, яке здійснює від імені держави яку-небудь одну або кілька її функцій відповідно до свого спеціального суспільного призначення, володіє організаційною єдністю, власною компетенцією (колом питань, які входять до предмета його відання), повноваженнями (сукупністю прав і обов'язків, які він повинен реалізувати і за межі якого не повинен виходити у своїй діяльності) [2].

Менеджмент в органах державної влади в умовах розвитку ринкової економіки розвивається у двох напрямках: активізації формалізації дій виконавців та посилення ролі особистості в управлінні цими органами. Поєднання таких двох тенденцій призводить, з одного боку, до зростання вимог до управлінського персоналу, його здатності швидко й адекватно реагувати на ситуації, що виникають у зовнішньому середовищі органів державної влади, і впливають на їх діяльність, а з другого, – до необхідності зменшення залежності результативності управління від суб'єктивного чинника при прийнятті органами державної влади управлінських рішень. Усунення дії

суб'єктивного чинника зумовлює потребу здійснення органами державної влади адміністративного менеджменту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика розвитку та функціонального навантаження державного сектору економіки у вітчизняній та зарубіжній літературі розкрита в працях Н.Гончарової, О.Кухара, К.Макконнела, С.Мочерного та ін. Специфіку діяльності та особливості менеджменту державних установ і організацій досліджували В.Воронкова, І.Зятковський, А.Мельник, Г.Монастирський та ін. Питання адміністративного менеджменту у різних типах організацій розкриваються в роботах вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема: Б.Андрушківа, О.Антонюка, О.Кузьміна, Б.Новікова, Г.Сабадоша, А.Файоля, А.Фомічева та ін. Разом з тим динамізм зовнішнього середовища, зростання вимог до роботи органів державної влади з боку всіх елементів суспільної системи зумовлюють необхідність визначення ролі адміністративного менеджменту, розкриття його змісту і призначення в системі менеджменту органів державної влади.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття змістового навантаження адміністративного менеджменту в системі менеджменту органів державної влади, визначення його місця та ідентифікація призначення з метою належного виконання покладених державою на органи державної влади функцій і завдань.

Виклад основного змісту. У сучасних умовах зміни всіх сфер суспільної життєдіяльності, динамізму зовнішнього середовища суттєвий вплив на діяльність органів державної влади здійснюють такі фактори, як:

- зростання вимог до роботи органів державної влади з боку всіх елементів суспільної системи;
- збільшення функціонального навантаження органів державної влади, ускладнення завдань, що вирішуються ними, і, відповідно, збільшення ризику настання негативних наслідків у результаті прийняття ними управлінських рішень;
- необхідність уточнення функцій і удосконалення організаційної структури органів державної влади адекватно цілям і завданням стадії ринкової економіки, що розвивається;
- децентралізація управління і влади (у сучасних умовах повинно бути досягнуто оптимальне співвідношення децентралізації і централізації влади);
- розпорошення влади і відповідальності в процесі управління органами державної влади;
- необхідність зробити діяльність органів державної влади відкритою і прозорою для громадськості та наблизити її результати до суспільних вимог і очікувань;
- важливість забезпечити не лише економічну, а й соціальну і екологічну ефективність діяльності органів державної влади;

- значимість орієнтування в процесі надання послуг органами державної влади, передусім на критерій справедливості, а не ефективності. Це пов'язано з тим, що іноді ці органи мають виконувати функції, які б не мали виконуватися, і надавати послуги, які не доцільно надавати, якби ефективність була найважливішим критерієм оцінки. Однак необхідність забезпечення органами державної влади споживачів послугами, на які існує попит, вимагає від них здійснення цих функцій;

- важливість оптимізувати управління на всіх територіальних рівнях на основі принципу субсидіарності (принцип субсидіарності означає, що надання соціальних послуг здійснюється на максимально наближеному до населення територіальному рівні, де є необхідні ресурси, які забезпечують їх обсяг і якість відповідно до загальнодержавних стандартів);

- необхідність забезпечити надання споживачам якісних адміністративних послуг.

Характерними ознаками адміністративних послуг органів державної влади є те, що вони:

- законодавчо закріплюються і надаються органами державної влади;
- мають монопольний характер (надаються тільки органами державної влади або у випадках, передбачених законодавством, делегуються відповідним організаціям);

- надаються тільки за зверненням фізичних або юридичних осіб;
- забезпечують отримання індивідуального адміністративного акта в результаті їх надання;

- утверджують загальнолюдські цінності, реалізують права і законні інтереси громадян.

Як зазначали основоположники державного менеджменту Д. Осборн і Т. Геблер: "...найбільш підприємливі уряди підтримують конкуренцію між надавачами послуг. Вони наділяють владою громадян, передаючи контрольні функції від бюрократії самій громаді. Вони вимірюють ефективність своєї роботи не витраченими зусиллями, а досягнутими результатами. Вони керуються своїми цілями – завданням, а не власними правилами та нормативними актами. Вони вважають своїх клієнтів замовниками та пропонують їм вибір – між школами, освітніми програмами, варіантами житла. Вони запобігають проблемам, не чекаючи, поки ті з'являться, а не просто пропонують свої послуги, коли проблеми вже є. Вони спрямовують свої зусилля на те, щоб заробляти гроші, а не витрачати. Вони децентралізують владу, впроваджуючи активну громадську участь в управлінні державою. Вони віддають перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними. І вони прагнуть не просто керувати, а каталізувати роботу всіх секторів – державного, приватного та громадського, щоб розв'язати проблеми, які стоять перед ними" [3].

У зв'язку з цим особливо гостро постає питання приведення діяльності органів державної влади у відповідність із умовами їх функціонування і вимог зовнішнього середовища (споживачів послуг, громадськості), зокрема шляхом реалізації в системі управління ними адміністративного менеджменту.

Функціонування органів державної влади за дорученням держави, яка законодавчо визначає їх правовий статус; позиціонування державою цих органів як її офіційних представників, активних учасників вироблення і реалізації державної політики та виконавців функцій і завдань держави є свідченням того, що вони є інструментом утвердження загальнолюдських цінностей (свободи, рівноправності, демократії, прав людини, соціальної справедливості тощо), що підсилює значення реалізації адміністративного менеджменту в системі органів державної влади та докорінним чином змінює його зміст.

В основі моделей адміністративного менеджменту органів державної влади лежать відповідні школи управління.

Питання сутнісної характеристики адміністративної школи управління вимагає з'ясування суті дефініції “адміністрування”, що може розглядатися в таких аспектах, як: формальне, бюрократичне управління, здійснюване шляхом наказів і розпоряджень; організація роботи персоналу на основі формалізації і суворої регламентації.

У рамках власної концепції досліджував поняття адміністрування А.Файоль. Управління, під яким у термінології А.Файоля розумілося адміністрування, він розглядав як єдність прийомів, принципів, правил, спрямованих на здійснення ефективної діяльності, за оптимального використання можливостей організації і її ресурсів [4]. Причому школа адміністративного управління виходила з необхідності розробки і використання універсальних принципів і функцій управління, таких як: розподіл праці, централізація, ініціатива, планування, дисципліна, система заохочень, підпорядкованість особистих інтересів загальним.

Сьогодні в науковій літературі також має місце ототожнення понять “адміністрування” і “управління”. Разом з тим розгляд цих понять як ідентичних за змістом має негативний відтінок, оскільки означає формалізм в управлінні, який, у свою чергу, проявляється в ігноруванні думки, волі, позиції тих, ким воно здійснюється і на кого націлене (наприклад кадрова підсистема органу державної влади). У результаті цього адміністративний підхід до управління часто характеризують як формально-бюрократичний, одновекторний процес управлінського впливу на об'єктний склад із використанням бюрократичних (владних) засобів. Це підтверджує практика реалізації адміністративного менеджменту в органах державної влади, якій притаманні: домінування бюрократичних принципів організації управління та

авторитарних методів управління органами державної влади, недосконалість законодавчих і нормативно-правових основ здійснення адміністративного менеджменту, недостатній освітній рівень керівного складу органів державної влади тощо. Адміністративний менеджмент сьогодні зводиться до бюрократичного управління, здійснюваного шляхом наказів і розпоряджень, і практично не розглядається з позиції необхідності комплексної реалізації 3-х груп організаційних процесів (управлінських, життєвого циклу послуги, забезпечувальних). Управлінські процеси перетворюють вхідну інформацію на управлінські рішення. Процес життєвого циклу послуги створює цінності для споживачів (вивчення очікувань споживачів, розробка нових послуг та ін.). Забезпечувальні процеси формують ресурсне забезпечення, необхідне для функціонування органів державної влади.

Однак слід виходити з того, що у той час, як адміністрування передбачає передусім забезпечення стабільної діяльності органу державної влади шляхом регламентування його роботи, підтримання дисципліни і порядку, – управління має бути націлене на забезпечення ефективної роботи органу державної влади та результативної роботи його персоналу.

Результативність діяльності органів державної влади мають оцінювати не її виконавці, а громадяни – споживачі їх послуг. Тому в Україні, наприклад, доцільно розробити і запровадити індекси (систему критеріїв оцінки) задоволеності громадян послугами, проводити систематичні експертно-громадські моніторинги у сфері оцінки результативності адміністративного менеджменту органів державної влади.

Процеси управління державними організаціями, зокрема державними органами, пов'язані з адміністративно-державною діяльністю, яка є процесом досягнення цілей і завдань держави через державні організації. У західній соціологічній і політологічній думці адміністративно-державний апарат, представлений державними організаціями, називають бюрократією. Органи державної влади у процесі власної життєдіяльності під впливом змін ціннісних орієнтацій людей (працівників, споживачів послуг і суспільства), удосконалення організаційної структури управління ними, спричиненого впровадженням інновацій, умовами динамічного зовнішнього середовища, змушені шукати нові види управління, одним із яких є адміністративний менеджмент.

Підходи до розуміння дефініції “адміністративний менеджмент” систематизовані у таблиці.

Підходи до розуміння дефініції “адміністративний менеджмент”

Зміст дефініції
сучасний стиль управління, що принципово відрізняється від бюрократичних форм і методів, побудований на засадах демократії з мінімізованим втручанням держави в усі сфери суспільного буття, за винятком надання тих послуг, які відсутні на ринковому полі [2]
діяльність з управління всередині колективу підприємства, установи, організації, державного органу, що направлена на вирішення зовнішніх завдань, створення в колективі найкращих умов для цього [5]
управління, яке здійснюється вищим керівництвом організації; діяльність, яка пов'язана, передусім, з вирішенням стратегічних завдань організації з урахуванням комплексу зовнішніх і внутрішніх факторів впливу та тенденцій розвитку як конкретної організації в конкурентному оточенні, так і певної галузі національної економіки і держави в цілому [6]
функціональний підвид управління, так само як і фінансовий менеджмент, ризик-менеджмент, управління персоналом тощо, який увібрав у себе певні специфічні ознаки управлінської діяльності, відмінні від інших видів управління [7]
одна з основних функцій управління для керівника будь-якого рівня, в якій він відповідно до мети та завдання його діяльності розробляє плани, визначаючи що, де і коли потрібно зробити, хто і як буде виконувати накреслене, а також дотримує процедури прийняття рішення, організації управління і контролю та організує методи та форми документального забезпечення процесів управління цього [8].

Примітка. Сформовано на основі джерел [2; 5-8].

Отже, під адміністративним менеджментом у системі менеджменту органів державної влади будемо розуміти функціональний підвид менеджменту, який має специфічні ознаки управлінської діяльності, відмінні від інших видів управління всередині трудового колективу цих органів, що дво-векторно направлений на вирішення зовнішніх організаційних завдань і на забезпечення ефективності роботи органів державної влади в умовах динамічного зовнішнього середовища.

Сучасна версія адміністративного менеджменту державних організацій являє собою синтез New Public Management та Public Administration – новий адміністративно-державний менеджмент [9].

Розрізняють два основних напрями адміністративного менеджменту в системі менеджменту органів державної влади: розробка раціональної системи управління органом державної влади; побудова його організаційної структури. Ці напрями визначають особливості адміністративного менеджменту: переважне застосування органами державної влади лінійно-функціональної структури управління; використання формалізованих способів прийняття управлінських рішень; чітке розмежування повноважень; поділ влади.

Суб'єктом адміністративного менеджменту в системі менеджменту органу державної влади є посадова особа, яка має повноваження, які дають їй змогу забезпечувати досягнення організаційних цілей.

Об'єктами адміністративного менеджменту в системі менеджменту органу державної влади є:

- організаційні відносини (субординації, розмежування повноважень та ін.);
- організаційні взаємозв'язки (інформаційно-комунікаційні, між рівнями ієрархії, лінійності, функціональності і т.ін.);
- функції органу державної влади;
- процедури (затвердження документів, контролю виконання рішень та ін.);
- норми (керованості, підпорядкованості і т.д.);
- документи (положення, договори, регламенти, правила, інструкції, рекомендації, висновки тощо);
- організаційна структура.

Адміністративний менеджмент дає змогу органу державної влади:

- досягти організаційних цілей і вирішити зовнішні організаційні завдання, у тому числі стратегічного характеру;
- забезпечити раціональну організацію праці та трудових відносин у ньому;
- створити умови для ефективної роботи органу державної влади і його персоналу в умовах динамічного зовнішнього середовища.

Необхідність удосконалення реалізації адміністративного менеджменту в системі органів державної влади зумовлює потребу:

- врахування сучасних тенденцій політизації адміністративного управління на різних рівнях та їх нівелювання;
- розгляду адміністративного менеджменту як сучасного виду управління, який опирається на ефективні технології такого менеджменту і способи та прийоми подолання бюрократичної інертності, її опору нововведенням;
- переорієнтації адміністрування діяльності органів державної влади із реалізації управлінських процесів (дотримання процедур, встановлених норм і правил та ін.) на досягнення ними якісних кінцевих результатів (якісні послуги, соціально відповідальна діяльність та ін.);
- забезпечення економічної, соціальної і екологічної безпеки органів державної влади;
- дотримання органами державної влади низки вимог, які впливають із їх соціальної сутності.

Це означає, що, по-перше, органи державної влади працюють із різними соціальними групами і, по-друге, для досягнення органами державної влади цілей формуються трудові колективи, які є складними соціальними утвореннями. Тому в процесі реалізації адміністративного менеджменту в системі органів державної влади завдання соціального характеру слід розглядати як пріоритетні і виділяти в самостійний блок.

Висновок. Отже, належне виконання органами державної влади покладених на них функцій і виконуваних ними завдань, задоволення ними

потреб споживачів у якісних послугах вимагає здійснення ними адміністративного менеджменту, результативність якого залежить від розуміння його змісту, призначення і місця в системі менеджменту органів державної влади. Проблематика адміністративного менеджменту не вичерпується питаннями, розглянутими в статті, і потребує *подальших досліджень* його форм, методів, особливостей, застосування в органах державної влади.

Список використаних джерел

1. Зятковський І. В. Фінансова діяльність суб'єктів господарювання : навч. посіб. / І. В. Зятковський. – Тернопіль : Екон. думка, 2003. – 356 с.
2. Мельник А. Ф. Менеджмент державних установ і організацій : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна, Н. М. Кривокульська ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : ВД “Професіонал”, 2006. – 464 с.
3. Осборн Д. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства / Д. Осборн, П. Пластрик. – М. : [б. и.], 2001. – 256 с.
4. Файоль А. Управление – это наука и искусство / А. Файоль, Г. Эмерсон, Г. Форд. – М. : Республика, 1992. – 352 с.
5. Магістерський курс “Адміністративний менеджмент” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pdaa.edu.ua/content>
6. Магістерська програма “Адміністративний менеджмент” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://fpo.krok.edu.ua/download/presentation/Maste_Programs/ADM.pdf
7. Чепіль Б. А. Розмежування адміністративних та управлінських витрат підприємства [Електронний ресурс] / Б. А. Чепіль. – Режим доступу : http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/15963/1/60_390-397_Vis_725_Ekonomika.pdf#enap
8. Бойко С. С. Навчальна програма дисципліни “Методологія, методи та засоби адміністративного менеджменту” (для магістрів) [Електронний ресурс] / С. С. Бойко. – К. : МАУП, 2008. – Режим доступу : <http://baeva.org.ua/?p=306>
9. Сабадош Г. О. Сучасні підходи до адміністративного менеджменту державних організацій [Електронний ресурс] / Г. О. Сабадош, О. В. Усенко. – Режим доступу : http://www.confcontact.com/2012_10_04/gu1_sabadosh.htm

Лариса Новак-Каляєва,
кандидат історичних наук,
доцент, старший науковий
співробітник ЛРІДУ НАДУ

Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління

Досліджено європейські тенденції щодо формування та зближення на основі ідей прав людини концепцій державного управління та національного досвіду їх реалізації у міждисциплінарному контексті. Визначено вагомі глобальні та регіональні чинники універсалізації та конвергенції актуальних концепцій державного управління, втілених у концепції “належного управління”.