

Володіна Д. А.

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

## ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ РІВНІВ ТА НАПРЯМКІВ МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

### TO THE PROBLEM OF DETERMINING THE LEVELS AND DIRECTIONS OF MANAGEMENT OF PUBLIC AUTHORITIES

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених з'ясовано, що рівень у загальному визначенні – це норма фізичного показника висоти, або абстрактний індикатор горизонтального розташування об'єктів, де один об'єкт умовно вище іншого. Акцентовано увагу на існуванні чотирьох ключових рівнів менеджменту органів державної влади. Визначено особливості напрямів менеджменту в загально управлінському сенсі. Окреслено ключові напрями менеджменту органів державної влади.

**Ключові слова:** напрями менеджменту, рівні менеджменту, органи державної влади.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists, found that the level in the general definition is the norm of the physical indicator of height, or an abstract indicator of the horizontal location of objects, where one object is conditionally higher than another. Emphasis is placed on the existence of four key levels of management of public authorities. Peculiarities of management directions in the general managerial sense are determined. The key directions of management of public authorities are outlined.

**Key words:** directions of management, levels of management, public authorities.

**Постановка проблеми.** Робота величезного кола органів влади нашої держави, відбувається у відповідності до визначених законодавством стандартів та норм. Тобто, державний апарат працює не циклічно, з перспективою вирішення окремих завдань, а системо, на постійній основі, та, що найголовніше, ієрархічно та за визначними законодавством функціональними цілями. Відповідно до цього регулювання роботи органів державної влади також має свою структуру. Саме цей момент є одним з ключових в контексті проблематики реалізації менеджменту органів державної влади, яка відбувається за визначеним колом напрямів та на різних рівнях.

**Стан дослідження проблеми.** В основі наукової статті лежать напрацювання вчених, які досліджували напрями та рівні менеджменту в різних сферах суспільних відносин. Так, було використано досвід О.Б. Моргулець, О.В. Баєва, Г.В. Пшинка, М.П. Мальської, Н.В. Антонюка, Н.М. Ганича та інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені з'ясуванню рівнів та напрямків менеджменту органів державної влади

**Мета і завдання дослідження.** Мета наукового дослідження полягає в аналізі змісту та детального визначення рівнів та напрямів менеджменту органів державної влади України.

**Виклад основного матеріалу.** Питання рівнів менеджменту всіх без виключення об'єктів, а не тільки органів державно влади, є важливою складовою наукової концепції про зміст та структуру категорії «менеджмент» в управлінській науці. Так, слово «рівень» у словниковій літературі має таке визначення: умовна горизонтальна лінія або площина, що служить межею висоту, яку має або на якій міститься хто-, що небудь; ступінь якості, величина і таке інше, досягнуті у чому-небудь [1]. Тобто, рівень у загальному визначенні – це норма фізичного

показника висоти, або абстрактний індикатор горизонтального розташування об'єктів, де один об'єкт умовно вище іншого.

Рівні в менеджменті частково відповідають заданому формулюванню, що можна побачити, дослідивши трактування окремих науковців. На думку О.Б. Моргулець, який розглядає особливості менеджменту у сфері діяльності підприємств які надають послуги, на підприємстві будь-якої сфери повинен бути чіткий розподіл функцій у роботі менеджерів різних рівнів. Одна з форм поділу управлінської роботи має горизонтальний характер розміщення конкретних керівників на чолі окремих підрозділів. Така робота проводиться з метою забезпечення успішної діяльності організації. Деяким керівникам доводиться витратити час на координування роботи інших керівників, які, у свою чергу, також здійснюють координацію. Це відбувається до рівня того керівника, який координує роботу неуправлінського персоналу – людей, що фізично виробляють продукцію або надають послуги. В результаті такого вертикального поділу праці утворюються рівні управління. Зазвичай в організації, щоб визначити, на якому рівні перебуває один керівник стосовно іншого, слід з'ясувати його посаду. Незалежно від того, скільки є рівнів управління, менеджерів традиційно поділяють на три категорії: вищого, середнього та нижчого рівнів [2].

Наведену точку зору, але у дещо іншій інтерпретації поділяє О.В. Баєва. На її думку, менеджмент у галузі охорони здоров'я включає в себе три взаємопов'язані рівні, а саме: перший (найнижчий), середній та вищий. Вчена наголошує, що відповідно до указаних рівнів, менеджери першої категорії не керують роботою інших менеджерів, в основному здійснюють контроль за виконанням виробничих завдань (надання медичних послуг), відповідають за безпосереднє використання матеріальних ресурсів

(лікарські засоби, товари медичного призначення). Менеджери середнього рівня спрямовують роботу молодших менеджерів і мають широкий діапазон влади. Менеджери вищого рівня (топ-менеджери) відповідають за довгострокове планування, визначення широких цілей і стратегій, безпосередньо управляють роботою середніх менеджерів. Вищий організаційний рівень – найменша за чисельністю ланка керівництва [3].

Консолідуючи наведену інформацію та проектуючи її зміст у площину нашого дослідження відмітимо, що в межах питання менеджменту органів державної влади слід говорити про розгалужену систему рівнів. Так, державні органи мають різну діяльну направленість, структуру, правовий статус, а також цілий ряд інших особливостей. У зв'язку із цим менеджмент даної громіздкої структури реалізується одразу в декількох взаємопов'язаних площинах. В той же час, владний характер державних органів говорить про домінування в аспекті реалізації управлінських процесів вертикальної побудови менеджменту.

Так, говорячи про горизонтальні рівні менеджменту органів державної влади, варто наголосити, що до його складу входять: загальнодержавний рівень, міжорганізаційний, відомчий та низовий рівень.

Наголосимо, що загальнодержавний рівень – це сектор роботи вищих органів державної влади, а саме: Президента України, Кабінету міністрів України та Верховної Ради. Кожен з зазначених органів має велике коло завдань та повноважень, які формують його компетенцію в аспекті управління всією державою. Так, Президент України є главою держави і виступає від її імені. Крім того, він виступає гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [4]. Своєю чергою, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. До основних завдань Кабінету Міністрів України належать: 1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; 2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості; 3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологіч-

ної безпеки і природокористування; 4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; 5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; 6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю [5].

Не менш важливим органом також є Верховна Рада України, яка виступає єдиним органом законодавчої влади в Україні. В своїй роботі зазначений орган приймає закони – нормативні акти вищої юридичної сили. Так, виключно законами України визначаються: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина, громадянство, правосуб'єктність громадян; права корінних народів і національних меншин; порядок застосування мов; засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки; правовий режим власності; правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи тощо [4].

Отже, загальнодержавний рівень менеджменту органів влади виражено у роботі центральних і вищих органів державної влади, які, по-перше, відповідають за роботу державного апарату в цілому, по-друге, мають виключне право формувати правовий базис управління в державному секторі, по-третє, визначають державну політику у всіх кластерах суспільного життя. Фактично, на даному рівні, існує головний, найбільш впливовий «менеджер» виражений у триумвіраті основних органів влади – Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України.

Наступний, міжорганізаційний рівень менеджменту являє собою особливий пласт суб'єктів управління державою, які забезпечують реалізацію державної політики. Так, основу зазначеного рівня формують міністерства. Відповідно до положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 №3166-VI міністерство є цен-

тральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є: забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики тощо [6].

Тобто, в своїй діяльності міністерства є своєрідним «управлінським мостом» між центральними органами державної влади та іншими відомствами. Адже саме на міністерства покладаються завдання із реалізації визначеної на центральному рівні державної політики за відповідними напрямами. Крім того, міністерства в своїй роботі координують інші державні організації за напрямами діяльності, визначають пріоритети їх роботи, адміністративні аспекти функціонування і таке інше.

Наступний рівень менеджменту органів державної влади є відомчий. Тобто, це рівень роботи конкретних державних організацій, кожна з яких являє собою складну управлінську структуру, що об'єднує в собі великі обсяги людського персоналу, які, в свою чергу, формують підрозділи різної величини. На даному рівні менеджмент більш вніормований та системний, адже він здійснюється на основі юридичного базису та стандартів, які вже створено і «запущено» в роботу на вищих рівнях. Окрім того, в межах відомчого управління мова вже не йде про реалізацію безпосередньо політики. Управлінські рішення, які приймаються на даному рівні носять адміністративно-розпорядчий характер та стосуються переважно структурних, кадрових та функціональних питань роботи відомства. Основу даного рівня складає керівник відповідного органу державної влади.

Останній, низовий рівень менеджменту органів влади пов'язаний із територіальними органами державних відомств. Фактично, у даній площині функції держави доходять до адресата – населення країни, за рахунок діяльності найменших складових державного апарату. Однак, управління на даному рівні суттєво відрізняється від відомчого, адже «низове» розташування передбачає урахування не тільки нормативних вимог при реалізації влади, але й особливостей відповідної локації, відповідно до чого керівник територіального органу формує управлінську стратегію, аналізує роботу підконтрольної організації та визначає критерії перевірки її ефективності, формулює шляхи удосконалення роботи підконтрольної організації за рахунок наявного інструментарію адміністративного та лідерсько-психологічного впливу.

Наступний момент, який потребує детальної уваги є проблематика напрямів менеджменту органів державної влади. Варто зауважити, що термін «напрямок» тлумачиться, як шлях діяльності, розвитку кого, чого-небудь, спрямованість якоїсь дії чи явища [7].

Разом з тим, напрям менеджменту органів державної влади не можна одностайно визначити відповідно до загальнонаукових тлумачень, адже ця категорія має більш глибоку суть. Так, в науковій площині вчені, які досліджували особливості менеджменту у сфері діяльності органів влади, а також інших галузях, неодноразово звертали у вагу на зміст та приклади напрямів досліджуваної категорії. Наприклад, Г.В. Пшинка визначила декілька напрямків менеджменту, цитуємо: «Інновації в методології менеджменту полягають у появі нових напрямів та відгалужень в теорії управління. Впливу різних культур та національних особливостей, а також різноспрямованих позитивних дій процесів глобалізації та інтеграції у середовищі функціонування методології менеджменту сприяють появі нових, змінених напрямків розвитку теорії управління, до яких можна віднести наступні: синергетичний; гендерний; мережевий; креативний; командний; комунікативний та комунікаційний менеджмент» [8].

М.П. Мальської, Н.В. Антонюка, Н.М. Ганича, аналізують сутність менеджменту у галузі туризму. На їх думку зазначена категорія в цих умовах реалізується за наступними напрямами: кадровий менеджмент, адміністративний, фінансовий менеджмент (менеджмент фінансових ресурсів), маркетинг-менеджмент [9].

**Висновки.** Отже, узагальнюючи вищевикладене можна зробити висновок, що напрями менеджменту являють собою окремі сектори його реалізації. Іншими словами, напрями є різними сторонами управління у відповідній організації чи в державному відомстві, які в сукупності формують собою загальну форму менеджменту. Проте, напрями менеджменту не є сталими. На сьогоднішній день в теорії менеджменту, як окремої наукової галузі, відсутня єдина позиція з приводу цього питання. Суттєво варіюється воно і в контексті роботи конкретних організацій. Як правило, напрями менеджменту виділяються з поправкою на складність відповідної організації, зміст та галузь її діяльності, а також інші особливі аспекти. Враховуючи викладене та підсумовуючи дослідження представимо сформовану доктринальну позицію з приводу напрямів менеджменту органів державної влади.

1. Фінансово-економічний напрямок – даний напрямок управлінської діяльності в органах державної влади включає в себе набір спеціальних адміністративних форм та методів направлених на фінансове забезпечення роботи органу.

2. Кадровий напрямок – робота безпосередньо з персоналом органу, яка включає в себе психологічне забезпечення колективу та окремих службовців; відстеження рівня їх професійної підготовки; забезпечення службової дисципліни.

3. Аналітичний напрямок – об'єднує в собі управлінські дії, що застосовуються з метою поточного аналізу діяльності органу державної влади відповідно до показників його ефективності, а також визначення перспективних управлінських рішень, які можуть покращити роботу державного відомства.

4. Адміністративна-структурний напрям – в межах даного вектору відбувається адміністративно-владне забезпечення роботи органу влади, яке полягає в побудові та удосконаленні структури органу влади відповідно до викликів сучасності, зміни орієнтирів роботи та законодавчого регламенту тощо.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Білодід І.К. Словник української мови: в 11 томах. Том 8, 1977. 547 с.
2. Моргулець О.Б. Менеджмент у сфері послуг. К.: Центр учб. л-ри, 2012. Бібліогр. 383 с.
3. Баєва О.В. Менеджмент у галузі охорони здоров'я: навчальний посібник. К.: Центр учбової літератури, 2008. 640 с.
4. Конституція України: закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
5. Про Кабінет Міністрів України: закон від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03. 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
7. Булкат М. Ознаки та поняття зовнішніх функцій. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2011. Вип. 88. С. 113-116.
8. Пшинка Г.В. Інноваційні напрями розвитку сучасного менеджменту. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. № 7 (47), 2 т., 2018.
9. Мальська М.П., Антонюк Н.В., Ганич Н.М. *Міжнародний туризм і сфера послуг*. К., 2008. 661 с.