

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ УПРАВЛІННЯ  
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити:  
Завідувачка кафедри  
д.е.н., професор Чечель А.О.



30 травня 2024 р.

**«МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ МЕНЕДЖМЕНТУ В  
ФУНКЦІОНАЛЬНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ»**

Кваліфікаційна робота  
здобувачки вищої освіти першого  
(бакалаврського) рівня вищої освіти  
освітньо-професійної програми  
Муніципальний менеджмент  
Толстікової Таміли Сергіївни  
Науковий керівник:  
Бражко Олена Вадимівна  
доктор наук з державного  
управління, професор, професор  
кафедри публічного управління та  
адміністрування  
Рецензент: Оглобліна Вікторія  
Олександрівна, к.е.н., доцент, доцент  
кафедри економічної інформатики,  
підприємництва та фінансів  
Інженерного навчально-наукового  
інституту ім. Ю.М.Потебні  
Запорізького національного  
університету

Кваліфікаційна робота захищена

з оцінкою \_\_\_\_\_

Секретар ЕК \_\_\_\_\_

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2024 р.

**Київ – 2024**

**МАРИУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ УПРАВЛІННЯ  
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Рівень вищої освіти \_\_\_\_\_ перший (бакалаврський)  
Шифр та назва спеціальності 073 Менеджмент  
Освітньо-професійна програма Муніципальний менеджмент

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

**Завідувачка кафедри** д.е.н., професор  
(науковий ступінь, вчене звання)



Чечель А.О.  
(ПП завідувача кафедри)

30 травня 2024 р.

**ПЛАН ВИКОНАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ**

**ТОЛСТІКОВОЇ ТАМЛИ СЕРГІЇВНИ**

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи **Модернізація системи менеджменту в функціональній діяльності органів державної влади**

керівник роботи Бражко Олена Вадимівна, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування

( прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом вищого навчального закладу від 16.02.2024 №30

2. Строк подання студентом роботи 14.05.2024

3. Вихідні дані до роботи (мета, об'єкт, предмет)

Мета роботи –наукове обґрунтування теоретичних засад, удосконалення організаційних підходів та підготовка практичних рекомендацій щодо модернізації менеджменту в функціональній діяльності органів державної влади.

Об'єктом дослідження виступає процес використання інструментарію менеджменту в функціональній діяльності органів державної влади в Україні.

Предметом дослідження є теоретичні та прикладні аспекти використання

підсистем менеджменту в роботі органів державного управління.

#### 4. Зміст роботи (перелік питань, які потрібно розробити)

Розділ 1. Теоретичні аспекти системи менеджменту в функціональній діяльності органів державної влади

Розділ 2. Аналіз системи менеджменту в функціональній діяльності органів державної влади

Розділ 3. Напрями модернізації системи менеджменту в діяльності органів державної влади

#### 5. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
1	Бражко О.В., д.н.держ.упр., професор	15.03.2024	15.04.2024
2	Бражко О.В., д.н.держ.упр., професор	15.04.2024	26.04.2024
3	Бражко О.В., д.н.держ.упр., професор	26.04.2024	10.05.2024

#### 6. Дата видачі завдання «15» березня 2024 р.

### КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітки
1.	Погодження теми кваліфікаційної роботи	15-21.03.2024	
2.	Складання та погодження плану кваліфікаційної роботи	22.03.2024	
3.	Написання Реферату, Вступу та 1 розділу кваліфікаційної роботи	15.04.2024	
4.	Написання 2 розділу кваліфікаційної роботи	26.04.2024	
5.	Написання 3 розділу кваліфікаційної роботи	01.05.2024	
5.	Написання Висновків та оформлення списку літератури, додатків	10.05.2024	
6.	Подання завершеної кваліфікаційної роботи на кафедрі	14.05.2024	

**Здобувач**

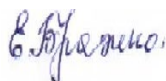


(підпис)

**Таміла ТОЛСТИКОВА**

(власне ім'я, ПРІЗВИЩЕ)

**Науковий керівник роботи**



(підпис)

**Олена БРАЖКО**

(власне ім'я, ПРІЗВИЩЕ)

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ СИСТЕМИ МЕНЕДЖМЕНТУ В ФУНКЦІОНАЛЬНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	8
1.1.Сутність та складники системи менеджменту в діяльності органів державної влади.....	8
1.2. Методологічні аспекти використання інструментів менеджменту в державному управлінні.....	15
Висновки до розділу 1.....	23
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СИСТЕМИ МЕНЕДЖМЕНТУ В ФУНКЦІОНАЛЬНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	25
2.1. Організаційно-функціональне забезпечення системи менеджменту в органах державної влади.....	25
2.2.Аналіз використання технологій менеджменту в державному управлінні.....	32
Висновки до розділу 2.....	40
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ МЕНЕДЖМЕНТУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	42
3.1.Впровадження в установи державних органів концепції публічного менеджменту.....	42
3.2. Модернізація технологій ресурсного забезпечення шляхом реалізація HR-менеджменту на державній службі .....	48
Висновки до розділу 3.....	54
ВИСНОВКИ.....	55
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	58

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Підвищення ефективності, відкритості та прозорості державного управління та закріплення демократичних перетворень в Україні відповідно до векторів і пріоритетів європейської інтеграції неможливе без дієвих механізмів внутрішнього контролю, спрямованих на підвищення результативності функціональної діяльності органів державної влади у вирішенні управлінських завдань.

У контексті викликів європейської інтеграції, поглиблення децентралізації та розвитку цифровізації управління в органах державної влади зазнає значної трансформації з точки зору якості надання публічних послуг, ефективності управлінських рішень, оновлення та вдосконалення технологій, форматів і методів управління, посилення інституційної спроможності органів державної влади вирішувати питання соціально-економічного розвитку та необхідності зміцнення форм міжсекторальної співпраці між державним і приватним секторами. Значні трансформації відбуваються у сфері розширення прав і можливостей.

Посилення загрози безпеці внаслідок російської збройної агресії підвищило потребу у використанні адаптивних та ризик-орієнтованих інструментів в управлінні, координації застосування заходів превентивного управління та розробці стратегій відновлення в зонах активних конфліктів та прилеглих регіонах.

У світлі вищезазначеного, важливим є модернізація системи менеджменту в функціональній діяльності органів державної влади та розробка рекомендацій щодо впровадження нових підходів та кращих міжнародних практик в їхні підсистеми.

Вагомий внесок у специфіку роботи органів державної влади як суб'єктів державного управління зробили наступні іноземні дослідники: Бернард Ч., Вебер М., Вільсон В., Гьюлік Л., Гілберт Б., Д. Кіллінга, Г. Рейлі А., Тейлор Ф., Саймон Г., Файоль Ф. та ін. Серед вітчизняних науковців праці

Августина Р., Гавкалова Н., Гордієнко Л., Євтушенко Є., Желюка Т., Кривич Я., Дудкіна О., Мажник Л., Мельник А., Монастирського Г., Микитюка П., Михненко А., Олешко А., Поліщука В., Шкільняк М., О. Ястремської та ін.

Безпекові виклики, пов'язані з військовою інтервенцією росії в Україну, процесом європейської інтеграції та цифровою трансформацією, потребують подальшого поглиблення наукових, організаційних та прикладних засад управління в роботі органів державної влади, адаптивності, ризик-орієнтованості, оновлення технологій та пов'язаних з ними інструментів, посилення функціональної спроможності органів державної влади щодо вирішення питань локалізації. Тему, мету та завдання дослідження було обрано у зв'язку з необхідністю визначення шляхів модернізації системи менеджменту в функціональній діяльності органів державної влади відповідно до сучасних викликів і потреб.

**Мета й завдання дослідження.** Метою кваліфікаційної роботи є наукове обґрунтування теоретичних засад, удосконалення організаційних підходів та підготовка практичних рекомендацій щодо модернізації менеджменту в функціональній діяльності органів державної влади.

Для досягнення поставленої мети були сформульовані такі наукові та практичні завдання:

- розглянути сутність та складники системи менеджменту в діяльності органів державної влади з метою виявлення характеру їх трансформації;
- вивчити методологічні аспекти використання інструментів менеджменту в державному управлінні для окреслення шляхів їх вирішення;
- оцінити організаційно-функціональне забезпечення системи менеджменту в органах державної влади для виявлення специфіки реалізації функцій менеджменту;
- провести аналіз використання технологій менеджменту в державному управлінні для вирішення проблем раціоналізації та оптимізації управлінської діяльності;

– виокремити напрями впровадження в установи державних органів концепції публічного менеджменту для підвищення результативності його використання;

– розробити технології ресурсного забезпечення шляхом реалізація HR-менеджменту на державній службі.

**Об’єктом дослідження** виступає процес використання інструментарію менеджменту в функціональній діяльності органів державної влади в Україні.

**Предметом дослідження** є теоретичні та прикладні аспекти використання підсистем менеджменту в роботі органів державного управління.

**Методи дослідження.** У процесі роботи над кваліфікаційною роботою застосовувалися загальнонаукові і спеціальні методи, що ґрунтуються на сучасних наукових засадах управлінських та економічних наук, вибір яких був зумовлений специфікою теми, метою та завданнями з урахуванням його об’єкта та предмета, а саме були використані системний, логічний, процесний, функціональний, інноваційний та динамічний підходи, які дозволяють розкрити місце менеджменту у функціональній діяльності органів державної влади та окреслити шляхи модернізації його підсистем.

**Інформаційну базу дослідження** склали нормативні акти України, матеріали Державної служби статистики України, Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерства економіки України, інформаційні ресурси мережі Інтернет, періодичні видання з досліджуваної проблематики.

**Апробація результатів кваліфікаційної роботи.** Основні положення й результати доповідались і обговорювались на Декаді студентської науки 2024, секція: «Актуальні питання публічного управління та адміністрування», МДУ ННІУ, м. Київ. 26. 03. 2024 року.

**Обсяг та структура кваліфікаційної роботи.** Основний зміст роботи викладено на 57 сторінках комп’ютерного тексту, включаючи вступ, три розділи, висновки. Перелік використаної літератури містить 70 джерел.

## РОЗДІЛ 1.

### ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ СИСТЕМИ МЕНЕДЖМЕНТУ В ФУНКЦІОНАЛЬНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

#### 1.1 Сутність та складники системи менеджменту в діяльності органів державної влади

Передові досягнення в галузі менеджменту дали змогу зробити значний стрибок у функціонуванні сучасних компаній, установ та організацій з різними формами власності. Якщо раніше методи менеджменту використовувалися тільки в управлінні підприємствами і були спрямовані насамперед на збільшення прибутку, то сьогодні їх активно застосовують у різних типах організацій, включно з державними установами, органами влади та громадськими об'єднаннями.

Однак, з огляду на специфіку функцій органів державного управління, вони використовуються не для збільшення обсягу прибутку, а для підвищення ефективності їх функціональної діяльності. Адже адміністративні органи - це органи державної влади, органи місцевого самоврядування, політичні партії та об'єднання, самоорганізовані органи населення, які організують їхню діяльність і спрямовують на виконання публічних завдань і функцій у встановленій законом правовій формі [28, с. 96].

У зв'язку з цим постає необхідність подальшого вивчення становлення наукової концепції державного управління та особливостей її трансформації в концепцію симбіозу та менеджменту. До речі, за вікову історію досліджень у царині державного управління в процесі його розвитку, трансформації та модернізації сформувалася низка адміністративних концепцій.

Зарубіжні дослідники стверджують, що адміністративна система повинна функціонувати на засадах максимізації ефективності та мінімізації витрат і рекомендують впроваджувати професіоналізм в адміністративну систему, дотримуватися однаковості у розподілі завдань на всіх рівнях



публічної влади, впроваджувати делегування відповідальності та розвивати інституційну культуру. У своїх працях вищезгадані дослідники неодноразово підкреслюють тісний зв'язок між державним управлінням, наукою та бізнесом і рекомендують підтримувати та розвивати ці зв'язки [53;55;59;67].

Концепція «урядування» базується на таких принципах:

- зменшення витрат через більш раціональне прийняття рішень;
- прозорість у процесі розподілу ресурсів;
- покращення організації державних установ (децентралізація адміністративних структур) шляхом делегування відповідальності та повноважень між окремими установами;
- включення квазіринкових механізмів у систему надання державних послуг (орієнтація на громадян як споживачів послуг);
- розробка та впровадження систем планування та управління відповідно до сучасних тенденцій соціально-економічного розвитку;
- аналіз кадрового потенціалу та економічного стимулювання;
- підвищення якості публічних послуг [61; 62].

Подальша трансформація соціально-економічних відносин, зокрема поглиблення процесу глобалізації та посилення глобальної економічної конкуренції, становлення постіндустріальних суспільних структур, поява наднаціональних інститутів і розвиток громадянського суспільства призвели до того, що країни поступово відмовляються від традиційних (бюрократичних) адміністративних концепцій і переходять до більш гнучких економічних та ринкових відносин. Нова концепція державного управління характеризується наступними рисами (рис. 1.1.):

Концепція нового публічного менеджменту є досить поширеною, але її не слід розглядати як абсолютну, Поліщук В. [31] та Єгіозарян А. [12] вказують на такі її недоліки

- використання цього поняття пов'язане з ризиком виникнення та поширення корупції;

- концепція не сприяє участі громадян в державному управлінні, оскільки розглядає громадян лише як споживачів державних послуг
- концепція зосереджується насамперед на економічній ефективності і не враховує принцип публічної служби та такі принципи державного управління, як справедливість, моральність та етика [3, с. 37].

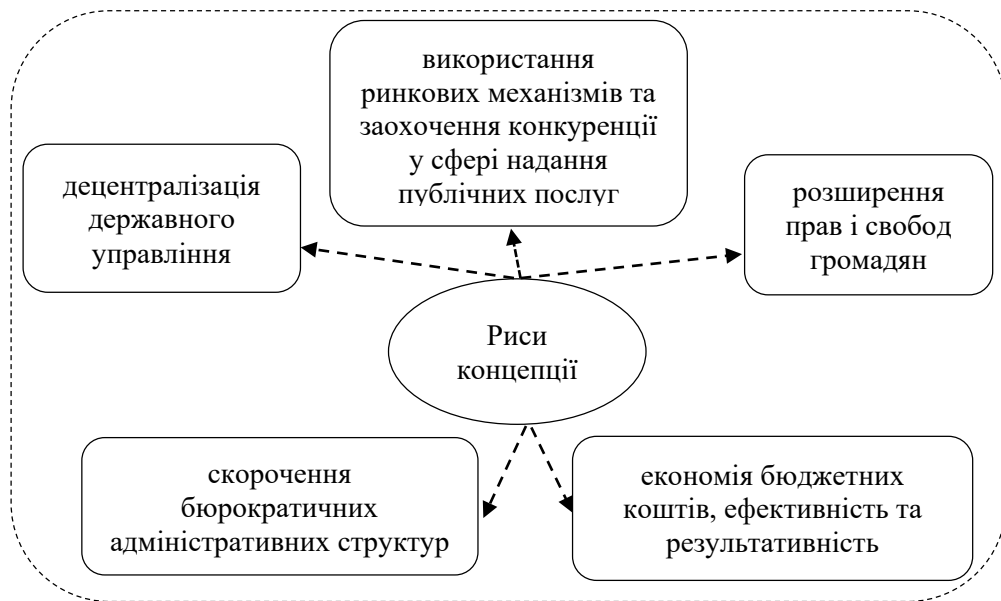


Рис. 1.1. Концепція нового публічного менеджменту

Тому не дивно, що в науковій літературі [3; 4] порушується питання про інтеграцію нової концепції державного управління з концепцією ефективного управління. Ця концепція виникла як відповідь на необхідність адаптації державного управління до умов глобалізації, природних, техногенних, економічних, соціальних і політичних криз, поступового скорочення ресурсної бази, зростаючих потреб населення в якісних державних послугах і необхідності забезпечення верховенства закону, прав людини та плюралістичної демократії [63, с. 5-6]. Ця багатогранна концепція є вершиною еволюції державного управління, що увібрала в себе всі кращі та найефективніші теоретичні розробки і практичні досягнення демократичних реформ у Європі на сьогоднішній день [63]. Суть концепції належного врядування полягає в тому, що державне управління, засноване на ній,

передбачає створення міжсекторальних партнерств між урядом, бізнесом і організаціями громадянського суспільства та базується на таких принципах, як участь громадян у державному управлінні та в усіх аспектах громадянського життя; ухвалення рішень на основі волевиявлення громадян, поваги до їхніх прав і законних інтересів; адаптація адміністративної системи (цілей, правил, структур і процедур) до законних очікувань і потреб громадян; використання ефективних методів запобігання та боротьби з корупцією; забезпечення того, щоб суспільні інтереси не були підірвані корупцією та врахування потреб майбутніх поколінь у процесі вироблення та реалізації сучасної державної політики [60].

До суттєвих характеристик доброго врядування доцільно віднести: конституційний порядок; демократичні вибори; повага до прав людини; дотримання закону; політична підзвітність влади; інституціональна стабільність; партисипативний підхід до ухвалення управлінських рішень; участь громадськості; ефективна бюджетна система; справедлива судова система; відсутність корупції; активні та незалежні ЗМІ; доступ громадськості до інформації; потенціал органів влади; політична нейтральність органів влади. [16; 20; 45].

Згодом концепція належного врядування замінила нову концепцію державного менеджменту. Вона додала гуманітарні та соціальні елементи в концепцію державного управління та сформувала новий підхід до розуміння належного врядування. Належне врядування має не лише відповідати вимогам ефективності, але й враховувати принципи відкритості, доступності, підзвітності та контролю, а отже, бути чутливим до потреб, запитів і прагнень громадян [57]. Зазначена концепція має безліч переваг, але, як і інші, вона має безліч недоліків. Найголовніший із них полягає в тому, що участь громадськості в процесах ухвалення рішень не тільки вимагає значних фінансових ресурсів, а й вимагає встановлення відносин між урядом і представниками громадянського суспільства в умовах неспокійного внутрішнього і зовнішнього середовища. Це потребує поліпшення технічної

підтримки для забезпечення доступу різних категорій громадян до державної інформації. Попри ці недоліки, концепція виявилася однією з найефективніших.

Подальший розвиток демократичних суспільств і необхідність адаптації державного управління до сучасних викликів і тенденцій призвели до появи нової концепції державних послуг у 80-х роках 20 століття. Ця концепція була зумовлена такими мегатрендами, як необхідність скорочення видатків на державне управління загалом і видатків на персонал зокрема, приватизація та квазіприватизація державних установ, цифровізація державного управління, технології та інструменти надання державних послуг і доповнення державної системи державних послуг [10, с. 3].

Концепція державних послуг була запропонована зарубіжними вченими [50; 51], згідно з якою державне управління - це надання громадянам державних послуг на основі принципів, які використовуються в приватному секторі, функціональною особливістю якого є регулювання та контроль діяльності надавачів цих послуг, а не координування їх. Державні службовці, без винятку, орієнтуються на інтереси та потреби всіх членів суспільства.

Пропонується сім принципів нової державної служби, що охоплюють усі сфери, в яких державне управління може впливати, включно з роллю уряду, відносинами між урядом і громадянами, громадською етикою і тим, як ухвалюються і виконуються рішення. Сім принципів включають: служіння громадянам, а не клієнтам; переслідування громадських інтересів; превалювання громадян над бізнесом; стратегічне мислення і демократичні дії; визнання складності підзвітності; превалювання служби над лідерством; превалювання присутності громадян над продуктивністю [50; 51].

Сьогодні нова концепція публічної служби використовується з різними модифікаціями майже в кожній країні світу. В Україні запроваджено окремі її елементи, такі як дозвільні офіси, адміністративні центри, громадські ради, громадські експертизи, громадські слухання та професійно-кваліфікаційні характеристики службовців. Вищезазначені концепції державного управління

визнані базовими концепціями економічної науки. Крім них, світова наукова спільнота розробила багато інших концепцій та моделей постійного вдосконалення системи державного управління: неовеберіанська держава, концепція постнедержавного управління, концепція управління суспільними цінностями, концепція електронного урядування, концепція управління цифровою епохою, мережева модель управління, сервісна модель управління, концепція антикризового управління, концепція відкритого уряду та теорія політичних мереж.

Осмислюючи сучасні тенденції трансформації концепції державного управління, необхідно звернути увагу на зміни в понятійно-категоріальному апараті галузі, які проявилися в переході від терміна «державне управління» до терміна «публічний менеджмент». Ключовими словами в цих термінах є поняття «управління» та «менеджмент», які часто використовуються в різних галузях економіки та суспільства.

Зміст понять «управління» і «менеджмент» також істотно різняться. Деякі вчені розглядають «управління» як різновид «контролю» [2]. Наприклад, П. Нікіфоров розуміє управління як «дію, що здійснюється над суб'єктом з метою змінити його стан або поведінку у зв'язку зі зміною обставин» [26]. Менеджмент охоплює різні види людської діяльності, різні сфери діяльності та різні органи управління [9, с. 5]. Поняття «менеджмент» доволі складно зрозуміти з погляду його семантики, оскільки воно має суто американське походження і важко піддається точному перекладу іншими мовами [21, с. 21-26]. П. Нікіфоров трактує це як «тип управління, який стосується тільки управління стабільними популяціями» [26]. Такого підходу дотримується більшість вітчизняних учених. Таким чином, можна дійти висновку, що поняття «управління» та «менеджмент» мають не тільки семантичні та мовні, а й змістовні розбіжності та не мають ототожнюватися.

Наявність відмінностей між поняттями «управління» та «менеджмент» визначає й відмінності між різними похідними від цих понять, такими як «державне управління» та «управління адміністративними органами».

Оскільки менеджмент є багатограним явищем, його зазвичай трактують як науку управління, мистецтво управління, функції та процеси управління, організацію управління та групу людей, які керують організацією [21, с. 8]. На наш погляд, розглядати систему менеджмента в функціональній діяльності адміністративних органів доцільно з трьох точок зору: явище, процес, система.

Менеджмент державного управління є складним і багатограним явищем, це специфічна діяльність певної категорії людей у процесі формування та реалізації публічної політики держави і надання публічних послуг населенню, яка значною мірою визначає ефективність цієї діяльності. Це також процес планування, організації, мотивації, координації та контролю функціональної діяльності органу та його персоналу з метою ефективного формування та реалізації державної політики, надання якісних державних послуг та раціонального використання наявних ресурсів. І складається менеджмент державного управління з системи входів, а саме матеріально-технічні, фінансові, кадрові, енергетичні та інформаційні ресурси, системи управління- керівник адміністративної установи, керованої системи, тобто адміністративна установа, працівники якої виконують завдання, пов'язані з реалізацією покладених на них обов'язків і повноважень та надають публічні послуги громадянам та системи виходів.

Безпосереднє застосування менеджменту в державному управлінні базується на функціях: планування, організація, мотивація, координація, контроль, методах: адміністративні, економічні, соціальні, психологічні та сферах: стратегічне планування, організаційний менеджмент, фінансовий менеджмент, управління людськими ресурсами, комунікаційний менеджмент, логістичний менеджмент, інноваційно-інвестиційний менеджмент, проектний менеджмент, антикризовий менеджмент, економічний менеджмент, менеджмент якості, менеджмент знань тощо [56].

Підсумовуючи теоретичний аналіз, можна сказати, що за свою більш ніж сторічну історію адміністративні системи зазнали багато трансформацій та

модернізацій. Постійно виникаючі нові виклики змушували існуючі адміністративні системи пристосовуватися до нових умов існування. Наприклад, неефективність класичної (бюрократичної) концепції державного управління змусила уряди вчитися у громадського сектору, запозичувати найбільш ефективні управлінські інструменти та розробляти нову концепцію державного управління. Швидка цифровізація світової економіки змусила уряди впроваджувати інформаційні технології у свою діяльність та запроваджувати концепцію електронного урядування та управління в цифрову епоху. З цієї причини світова наука розробила низку адміністративних підходів, концепцій та моделей, кожна з яких має свої специфічні якості та характеристики. При цьому жодна з розроблених моделей не використовується державами в чистому вигляді. Кожна країна виробила власну комбінацію елементів різних адміністративних концепцій. Ці концепції постійно змінюються і трансформуються в умовах постійного динамізму зовнішнього середовища.

У результаті аналізу концепції та моделі державного управління нами запропоновано оригінальне бачення системи менеджменту в державному управлінні. Це бачення складається з вхідних ресурсів, систем управління та контролю, результатів та функцій, методів та сфер управління.

## 1.2. Методологічні аспекти використання інструментів менеджменту в державному управлінні

У сучасних умовах державним органам доводиться працювати в атмосфері постійних змін і зростаючої взаємозалежності, тому вони повинні прагнути до своєчасних змін, шукати способи заохочення ініціативи та творчості своїх співробітників і враховувати інтереси зацікавлених сторін, що постійно зростають. Для розв'язання цих проблем класичних і базових підходів, законів і принципів уже недостатньо. У зв'язку з цим наявні методологічні підходи в державному управлінні мають бути доповнені

сучасними підходами, законами, принципами і методами, запозиченими з менеджменту. Методологія менеджменту в державному управлінні базується на теоретичній основі та включає практичні засоби, що забезпечують формування цілісного уявлення та розуміння особливостей функціонування системи менеджменту в державних органах (рис. 1.2.) [15, с. 72].



Рис. 1.2. Методологічна матриця менеджменту в державному управлінні

Характерною особливістю теоретичної бази управлінських підходів у державному управлінні є те, що управлінські та адміністративні теорії, концепції та моделі тісно переплітаються. Оскільки в попередньому розділі ми вже детально проаналізували концепції та моделі державного управління,



наразі ми зосередимося на характеристиках основних теорій і підходів у менеджменті.

У межах школи менеджменту сформувалися і стали класичними такі теорії та концепції управління, як теорія наукового менеджменту, теорії людських відносин, людських ресурсів, людського капіталу, концепції соціальної інженерії, управління за цілями і 7С [2;64].

Менеджмент як наука постійно розвивається. Під час цього розвитку з'являються нові концепції та моделі, зокрема концепції інтегрованого управління якістю, інтегрованої продуктивності, реінжинірингу бізнес-процесів, управління ефективністю бізнесу, збалансованої системи показників, планування ресурсів підприємства, Крім того, з'являються концепції організаційного розвитку, управління гнучкістю, управління часом, крос-культурного менеджменту, управління ризиками, кризового управління, бренд-менеджменту, управління знаннями та управління менеджментом.

Варто зазначити, що найпоширенішими підходами до управління в сучасному світі є процесний, системний, ситуаційний, холістичний, синергетичний та деякі історичні підходи. Процесний підхід - це підхід до управління, який розглядає діяльність організацій, в тому числі адміністративних органів, як серію процесів, що здійснюються для досягнення цілей організації. Цей підхід є основою багатьох інших підходів до управління [56]. Системний підхід розглядає організацію, зокрема адміністративний орган, як систему взаємозалежних елементів, ефективна робота якої заснована на злагодженій роботі кожного елемента та ґрунтується на загальній теорії систем, згідно з якою: вивчення окремих частин, що становлять ціле, не дає повного уявлення про нього; порушення функціонування будь-якої частини системи погіршить її роботу в майбутньому. Основна суть системного підходу полягає у формулюванні цілей, встановленні суворої ієрархії їхньої реалізації, кількісній оцінці цілей і засобів їхнього досягнення.

Ситуаційний підхід є найбільш універсальним з усіх управлінських підходів і заохочує безпосереднє використання наукових результатів у

конкретних ситуаціях та базується на ситуаціях, тобто конкретних обставинах, які впливають на діяльність організації, в тому числі адміністративних органів, у певний період часу. Ситуаційний підхід відрізняється від інших підходів тим, що він ідентифікує та визначає пріоритетність факторів, які сприяють виникненню певної ситуації, визначає силу їхнього впливу та прогнозує можливі наслідки та загрози.

Останніми роками в управлінській практиці набув популярності холістичний підхід [65], який ґрунтується на таких положеннях:

- кожна організація є відносно незалежним організмом (з власними концепціями, історією, досвідом і ресурсами), але водночас інтегрованим у зовнішнє середовище;

- головними чинниками організаційного успіху є інтеграція та синергія;

- найважливішим джерелом доданої вартості є людські ресурси, які створюють або інтегрують нові знання на основі розуміння взаємозв'язку явищ і процесів в економіці. [43, с. 48].

Використання синергічного підходу в управлінні включає визначення умов і факторів, які сприяють позитивній взаємодії між окремими елементами та підсистемами, що призводить до спільного впливу на різних рівнях і аспектах організаційних операцій. Деякі вчені припускають, що врахування синергетичних моделей може змінити звичайний погляд на управління, де вплив управлінського втручання прямо пропорційний докладеним зусиллям.

Конкретно-історичний підхід в менеджменті розглядає розвиток будь-якого об'єкта управління має стадії життєвого циклу: проектування, створення, зростання, зрілість і завершення [47, с. 15-16].

З урахуванням сучасних тенденцій в національній економіці, ми вважаємо, що сьогодні формується новий підхід до менеджменту - інклюзивний. Цей підхід передбачає управлінську діяльність, спрямовану на створення можливостей для реалізації потенціалу всіх членів суспільства, незалежно від їхніх фізичних, інтелектуальних, національних та інших характеристик [13]. Адміністративне право є основою формування та

функціонування організацій, у тому числі адміністративних органів, визначає єдність різноманітних явищ, виникає в процесі людської діяльності і завжди є об'єктивним. Для того, щоб положення вважалося адміністративно-правовим, воно повинно відповідати певним вимогам, зокрема

- відображати загальні та стійкі залежності в організації;
- мати об'єктивну основу, що відображає структуру і зміст управління;
- поширюватися на всі сфери управлінської діяльності;
- бути постійним щодо будь-якої організації. [24].

Вітчизняні та зарубіжні вчені розробили різні підходи до формулювання списку законів менеджменту. Усі вони намагалися сформулювати свої власні універсальні правила, які мають лежати в основі організаційного менеджменту.

Зарубіжні вчені виділяють наступні закони менеджменту [54; 68; 69]:

- закон відповідності кількості працівників організаційній структурі;
- закон створення спеціальних і загальних посад;
- закон порівняльних прав і обов'язків;
- закон охоплення управління; оптимальна кількість людей, які безпосередньо підпорядковуються керівній посаді, становить від п'яти до дев'яти;
- закон спеціалізації: класифікація спеціалізації за метою, завданням, типом споживача та географічним розташуванням;
- закон визначеності :права, обов'язки та відповідальність кожної посади.

Ф. Тейлор, засновник концепції «менеджменту», перераховує закони менеджменту наступним чином:

- закон наукової основи, включаючи старі традиційні методи роботи;
- закон підбору, навчання і виховання працівників відповідно до наукових стандартів;
- закон співробітництва між менеджерами і працівниками у

впровадженні науково обґрунтованої системи організації праці;

- закон співробітництва між менеджерами та іншими працівниками;;
- закон рівного розподілу праці і відповідальності між менеджерами та іншими працівниками [67].

М. Вебер, один з провідних представників теорії управлінського контролю, висунув детермінанти добре функціонуючої організації на основі наступних законів: чіткого поділу посад; відповідності працівників вимогам виробництва; організації ієрархічних структур влади; регулювання ухвалення рішень та поведінки; структур управління; емоційної нейтральності та безособовості стосунків між працівниками на всіх рівнях організації; соціальної дистанції; регулювання процедур призначення працівників на посади [70].

Українські вчені розробили кілька авторських законів менеджменту, серед яких: закон спеціалізації та інтеграції управління, закон оптимального об'єднання, закон централізації, децентралізації та демократизації управління, закон економії часу в управлінні та пропорціонального розвитку систем управління [21]. Майже аналогічний перелік законів пропонує [8, с. 30-31], з тією лише різницею, що визначені науковцями закони оптимального співіснування та закони централізації і децентралізації управління автор об'єднує в закон оптимального поєднання централізації і децентралізації. В усьому іншому перелік законів, запропонованих авторами, є ідентичним.

Наступні вчені розширили та доповнили попередній перелік законів менеджменту і запропонували авторську добірку[40]:

1. Закон відповідності систем поставленим перед ними цілям.
2. Закон спеціалізації управління.
3. Закон відповідності систем зовнішньому середовищу
4. Закон інтеграції управління.
5. Закон економії часу в управлінні.
6. Закон інтеграції систем.
7. Закон безперервного вдосконалення виробничої та організаційної

систем.

8. Закон оптимального поєднання централізації з децентралізацією управління.

9. Закон демократизації управління.

10. Закон пропорційного розвитку системи управління.

11. Закон еластичності систем.

I. Демків, Ж. Крисько та ін. називають закони менеджменту: закон синергії, розвитку, єдності аналізу та інтеграції цілісності та єдності систем управління, оптимального співвідношення централізації та децентралізації управління, інформаційної насиченості, динамізації та підвищення ступеня контекстуалізації [47, с. 17-18]. Хміль Ф. вважає організацію соціальною системою і виокремлює наступні закони менеджменту: соціалізації особистості та соціальної структури організації; закон соціальної ролі, соціальної мобільності; та соціального контролю; закон людської особистості та соціальної психології закон; закон спільних цілей; та закон поділу праці [46]. Авторська група [23, с. 21-22] до основних законів менеджменту включає загальні закони, організаційно-соціальні закони та організаційно-економічні закони.

Не всі закони управління, запропоновані вітчизняними та зарубіжними вченими, актуальні для органів державного управління. Проведений аналіз дав змогу запропонувати класифікацію законів управління, що враховує особливості державного управління та сучасні тенденції його трансформації (рис.1.3). Поряд із законодавством, важливим компонентом системи управління в державному управлінні є принципи, під якими розуміють «основні правила, фундаментальні положення і норми, якими керується керівництво організації, незалежно від сфери її діяльності або організаційно-правової форми управління» [49, с. 17]. Менеджмент в адміністративних установах по суті є симбіозом двох процесів - управління та адміністрування, тому принципи, на яких він ґрунтується, включають як управлінські, так і адміністративні принципи. Враховуючи цю особливість, доцільно розділити

принципи менеджменту в адміністративних установах на дві групи - основні та допоміжні.



Рис. 1.3. Класифікація законів управління, що враховує особливості державного управління та сучасні тенденції його трансформації

До основних принципів менеджменту в державному управлінні належать принципи науковості, об'єктивності, систематизації, ієрархії, пропорційності, співробітництва, синергії, прогресу, перспективи, ефективності, комплексності, оптимальності, послідовності, стійкості, прозорості, комфортності, принципу, принципу відповідальності, принципу економії та принципу ефективності.

До допоміжних принципів менеджменту в державному управлінні відносяться такі принципи: верховенство права, пріоритет державної політики, єдиноначальність і колегіальність, підпорядкування особистих інтересів загальним, демократичність, незловживання владою, субсидіарність, матеріальне і моральне стимулювання працівників, соціальна справедливість, тощо. За час свого існування управлінська наука і практика розробила значну

кількість методів, прийомів і способів управління. Оскільки з роками методи управління розвивалися та вдосконалювалися, з'являлися нові методи управління, науковці пропонують поділяти їх на економічні, адміністративні (управлінські та правові), соціальні та психологічні методи. На наш погляд, останні методи є найбільш значущимися в державному управлінні..

Багато управлінських практик, що застосовуються в державному управлінні, використовуються багаторазово в різних групах управлінських практик. Це свідчить про їхню універсальність і багатофункціональність. До таких методів належать реструктуризація, аутсорсинг, скорочення штатів, краудсорсинг, бенчмаркінг, концесії, лізинг, коучинг, скорочення штатів, адаптація, фасилітаційний менеджмент, крос-культурний менеджмент, кейс-менеджмент.

Таким чином, ми сформуваємо методологічну парадигму менеджменту в державному управлінні. Вона включає теорії та концепції (класичні та сучасні), підходи, закони (адміністративні, соціальні, екологічні та економічні), принципи (основні та допоміжні) та методи управління. Запропонована парадигма враховує останні тенденції у сфері публічного управління, зокрема активну інтеграцію сучасних управлінських підходів у сферу державного управління. Ця парадигма менеджменту в державному управлінні передбачає наявність певних інституційних засад, імплементація яких потребує подальших досліджень та аналізу.

#### Висновки до розділу 1.

Запропоновано оригінальне бачення системи менеджменту в державному управлінні в результаті аналізу концепції та моделі державного управління нами. Це бачення складається з вхідних ресурсів, систем управління та контролю, результатів та функцій, методів та сфер управління.

Безпосереднє застосування менеджменту в державному управлінні базується на функціях: планування, організація, мотивація, координація, контроль, методах: адміністративні, економічні, соціальні, психологічні та

сферах: стратегічне планування, організаційний менеджмент, фінансовий менеджмент, управління людськими ресурсами, комунікаційний менеджмент, логістичний менеджмент, інноваційно-інвестиційний менеджмент, проектний менеджмент, антикризовий менеджмент, економічний менеджмент, менеджмент якості, менеджмент знань тощо Сформульовано методологічну парадигму менеджменту в державному управлінні. Вона включає теорії та концепції (класичні та сучасні), підходи, закони (адміністративні, соціальні, екологічні та економічні), принципи (основні та допоміжні) та методи управління. Запропонована парадигма враховує останні тенденції у сфері публічного управління, зокрема активну інтеграцію сучасних управлінських підходів у сферу державного управління. Ця парадигма менеджменту в державному управлінні передбачає наявність певних інституційних засад, імплементація яких потребує подальших досліджень та аналізу.



## РОЗДІЛ 2.

### АНАЛІЗ СИСТЕМИ МЕНЕДЖМЕНТУ В ФУНКЦІОНАЛЬНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

2.1. Організаційно-функціональне забезпечення системи менеджменту в органах державної влади

Різниця між органами державної влади та іншими організаціями полягає, в тому, що функції органів державної влади полягають у здійсненні адміністративної, а не виробничої діяльності. Менеджмент органів державної влади полягає в наступних складових:

- організація (департаменти, відомства, тобто структурні утворення та людська діяльність як організаційні функції);
- ресурси (матеріальні, людські, фінансові, інформаційні);
- прийняття рішень, функції (планування, прогнозування, організація, координація, контроль, облік, регулювання, мотивація) в ній;
- трансформація рішень, діяльність (розробка та прийняття управлінських рішень, надання адміністративних послуг) [25, с. 272-273]..

Менеджерська система, специфічна для державних установ, називається адміністративною системою та має складові: адміністративна діяльність державних органів, організаційна діяльність у сфері адміністрування; державні адміністративні органи, державні структури; керівництво, управлінський персонал певної установи; менеджери, керівники, відповідальні за щось.

До основних функцій менеджменту в державних установах доцільно віднести планування, контроль, організацію та керівництво. Основними характеристиками менеджменту як виду управління є наступні:

1. Відправною точкою для організації та здійснення менеджменту є людина, її потреби, інтереси, мотивації, цінності та установки.

2. У підходах, принципах і методах менеджменту пріоритетними є економічні засоби і методи.

3. Професіоналізм менеджменту є однією з основних вимог до керівників і персоналу.

4. Менеджмент висуває низку вимог до особистих якостей менеджерів (підприємливість, впевненість у собі, комунікабельність).

5. Організаційно менеджмент характеризується гнучкими структурами управління та інноваційними типами організацій, які можуть швидко адаптуватися до мінливих умов [38, с. 234].

Основною ресурсною складовою системи менеджменту органів державної влади є держслужбовці, які вирішують задачі та виконують покладені властві їм функції. У цьому сенсі державні службовці завжди займають певну посаду в структурному підрозділі або організації. Статус державного службовця залежить щонайменше від двох умов: зайняття посади на державній службі, визначеної державою або державним органом, та отримання рангу. Організація державної влади як адміністративна функція передбачає просторовий і часовий розподіл ресурсів, необхідних для виконання державними органами своїх завдань (рис. 2.1).

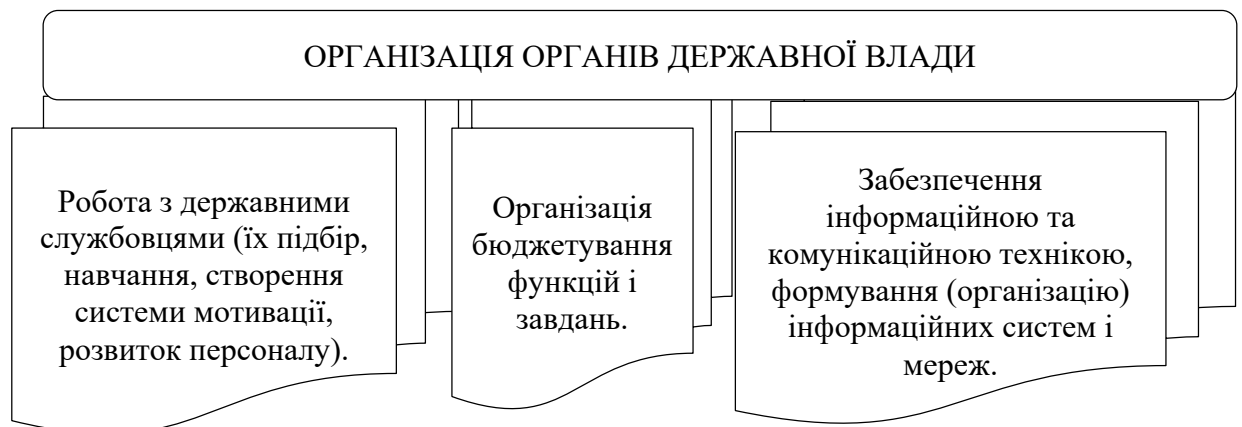


Рис. 2.1. Організаційна структура органів державної влади як адміністративної функції

Як адміністративна функція, організація передбачає встановлення постійних і тимчасових зв'язків між усіма підрозділами та визначення умов їх

функціонування. Функція організації здійснюється у двох напрямках: адміністративно-організаційне та оперативне управління. Адміністративно-організаційне управління полягає у визначенні структури державних установ, встановленні взаємозв'язків і розподілі завдань між усіма підрозділами, наданні прав і встановленні обов'язків для управлінців. Оперативне управління забезпечує функціонування державної установи відповідно до затвердженого плану, шляхом періодичного або безперервного порівняння фактичних результатів з планованими і подальшого коригування їх. Цей процес тісно пов'язаний з поточним плануванням [46, с. 304].

Таким чином, ефективність організації як функції управління залежить від організаційної структури, яка регулює розподіл функцій і повноважень щодо прийняття рішень між менеджерами організації, які безпосередньо відповідають за діяльність структурних підрозділів, що входять до складу організації.

Очевидно, що навіть якщо негативні тенденції не можуть бути усунені, необхідно приділяти постійну увагу системам управління органів державної влади, щоб зменшити їх. З точки зору менеджменту, державні установи, як і інші організації, перебувають під постійним тиском певних частин свого внутрішнього та зовнішнього середовища. Середовище організації - це конкретний набір ситуацій і факторів, які впливають на прийняття рішень всередині та поза організацією. Ключовими внутрішніми змінними в будь-якій організації, включаючи державні установи, є ситуаційні фактори всередині організації, такі як цілі, завдання, структура, технології та людські ресурси, які завжди перебувають під контролем керівництва.

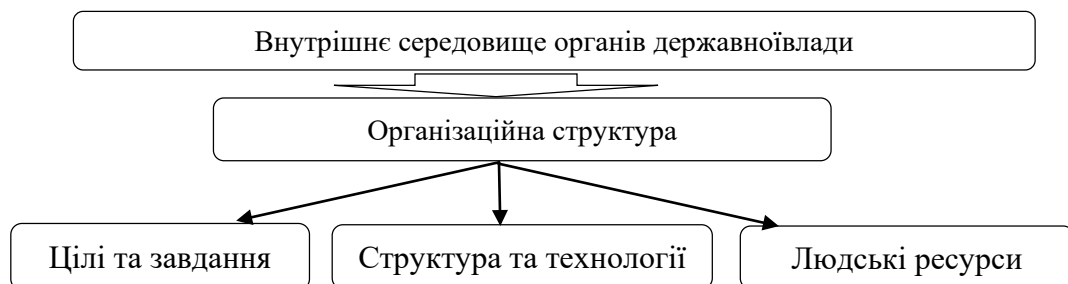


Рис. 2.2. Ситуаційні фактори всередині державних установ

Місія органів державної влади включають в себе мандат органу державної влади щодо його основних завдань, послуг та основних технологій; опис зовнішнього їх середовища; опис культури тобто яка культура праці існує всередині державних установ і який персонал ця культура приваблює. Таким чином, якщо комерційні організації насамперед зацікавлені у виробництві конкретних видів товарів і послуг в межах певних обмежень за витратами і прибутком, то завдання органів державної влади полягає не в отриманні прибутку, а у створенні правових, організаційних та інших умов для розвитку конкретних секторів економіки і функціональних галузей управління.

Функціональний аналіз діяльності органів державної влади має на меті покращення роботи державних органів та підвищення їх ефективності. Цей аналіз включає визначення цільових установок, що впливають із законодавства, у документах, що регулюють діяльність органу державної влади. Оцінка функціональних повноважень ґрунтується на пріоритетах, таких як прозорість, відповідальність, ефективність, якість послуг та етика поведінки в органах влади. Одним з основних показників функціонального огляду є ефективність надання послуг, та оцінка доцільності застосування цих процедур у конкретному органі влади [27, с. 4].

Відзначимо, що набір цілей органів державної влади становить державну політику. Цілі органів державної влади встановлюються або формуються органами управління з високим організаційно-правовим статусом. Особливістю цілепокладання органів управління є використання незаперечних нормативних документів. Основними компонентами інституційного підґрунтя для використання інструментів управління в адміністративній системі є наявна нормативно-правова база, чинна організаційна структура адміністративної системи та методи, які використовує адміністративна система для здійснення своєї функціональної діяльності. Проаналізуємо кожен із цих компонентів детальніше. Нормативна база функціонування органів державної влади має розглядатися з точки зору поділу на законодавчу, виконавчу та судову владу. Єдиним законодавчим органом

України є парламент - Верховна Рада України, правову основу його діяльності становлять (рис.2.3.) [17], [37], [38], [39], [40].

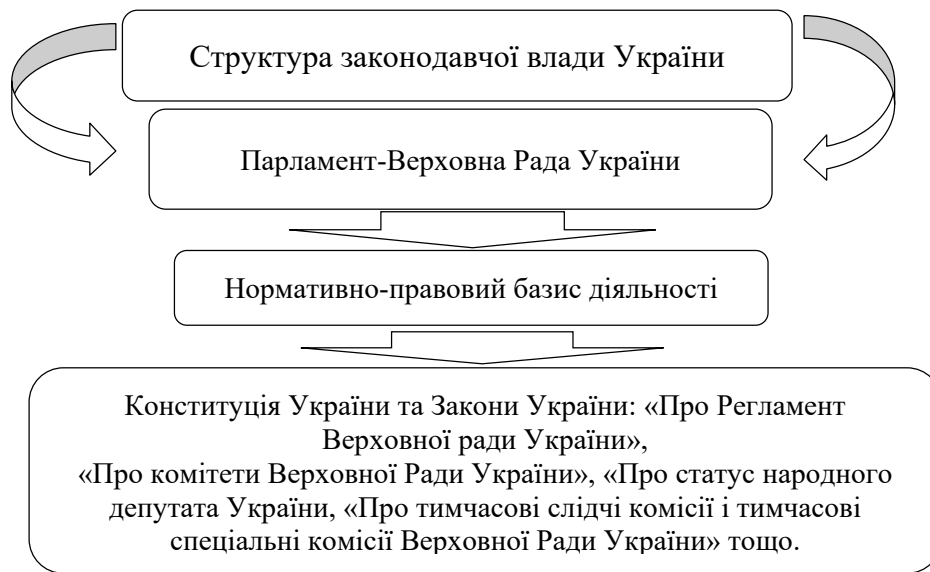


Рис. 2.3. Структура законодавчої влади в Україні

На відміну від законодавчої влади, структура виконавчої влади в Україні є більш складною і розгалуженою. Державні органи поділяються на верховну владу, центральну владу та місцеві органи влади [17], [33], [34], [35], [36], [41] (рис. 2.4.).

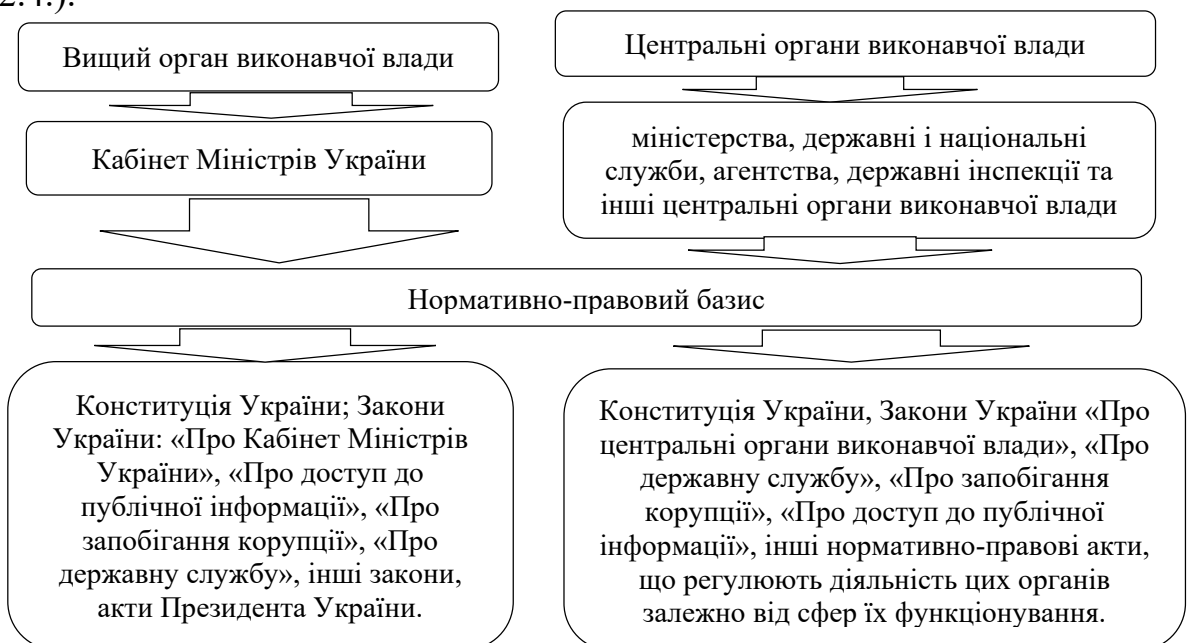


Рис. 2.4. Структура вищого та центрального органів виконавчої влади в Україні

Місцеві адміністративні органи включають: місцеві адміністративні органи включають місцеві адміністративні органи, департаменти місцевих адміністративних органів, місцеві адміністративні органи міністерств, підприємств, установ та організацій.

Водночас, багато сучасних методів управління, що використовуються в державному управлінні, такі як реінжиніринг, аутсорсинг, краудсорсинг, бенчмаркінг, скорочення та гармонізація, не врегульовані національним законодавством. Таким чином, інституційна база для використання інструментів управління в адміністративних системах є широкою і різноманітною. Вона об'єднує сотні законів і підзаконних актів, розгалужену мережу організаційних одиниць і різноманітні управлінські інструменти. Це потребує глибшого визначення та систематизації, законодавчого регулювання заходів інноваційного менеджменту та створення окремих інституційних одиниць для виконання цієї функції.

Пріоритети раціоналізації адміністративної сфери в Європі значною мірою збігаються з вищезазначеними і пропонуються на основі змісту чинних законів і підзаконних актів, прийнятих в Україні для розвитку адміністративної реформи, зокрема реформи державної служби [27, с. 5].

Аналіз функціонування органів державної влади здійснюється згідно з відповідними наказами НАДС та спрямований на вирішення таких завдань:

- спрямування діяльності конкретних державних інституцій на досягнення заздалегідь запланованих, науково обґрунтованих результатів, що відповідають пріоритетам державної політики;
- аналіз конституційно-правових функцій державних органів;
- визначення правових функцій органів державної влади;
- підготовка пропозицій щодо уточнення функцій органів державної влади за результатами функціонального аналізу.

Таким чином, функціональне обстеження органів державної влади дозволяє встановити, наскільки вони відповідають реальним потребам суспільства, вимогам законодавства, а також своїм завданням і функціям.

Функціональні огляди допомагають визначити шляхи оптимізації діяльності державних органів шляхом удосконалення їхньої структури, розрахунку функціонального навантаження на персонал, усунення дублювання обов'язків і забезпечення відповідності виконуваних обов'язків чинним законодавством і реальним потребам населення та надають можливості для:

- оптимізації систем органів державного управління шляхом упорядкування їхніх завдань і функцій;

- встановлення відповідності нормам, закріпленим у законодавстві України, та формулювання функцій, визначених у положеннях про органи державної влади;

- зниження рівня корупційного ризик-менеджменту шляхом усунення інтеграції функцій надання адміністративних послуг і функцій контролю та нагляду (інспекції);

- підвищення ефективності використання трудових, бюджетних ресурсів органів державної влади [5, с. 190].

Отже, для організації та регулювання роботи з проведення функціональних обстежень створюються робочі групи. Державна служба України консультує щодо проблем, які виникають у процесі проведення функціональних обстежень в державі, здійснює методологічну підтримку, загальну координацію, оперативне вирішення, експертизу діяльності органів державного управління, методичний супровід процесу проведення функціональних обстежень та узагальнення їх результатів. Дослідження передбачало збір, аналіз та узагальнення інформації про функціональну діяльність структурних підрозділів. Слід зазначити, що кількість робочих груп і комітетів визначається метою функціонального огляду [5]. Проведення функціональних оглядів є систематичним процесом і має здійснюватися на постійній основі відповідно до підготовленого та затвердженого календарного плану. З цією метою Національне агентство державної служби України пропонує проводити щорічний функціональний огляд. Функціональні огляди

довели, що вони дають змогу підвищити ефективність функціонування адміністративної системи, що, своєю чергою, сприяє підвищенню якості послуг, які надають органи державної влади й місцевого самоврядування, і, як наслідок, поліпшенню якості життя населення загалом.

## 2.2. Аналіз використання технологій менеджменту в державному управлінні

Під технологією менеджменту, що використовується у сфері державного управління, прийнято розуміти специфічні прийоми, навички та вміння здійснювати узгоджені управлінські дії з вибору відповідних процедур перетворення інформації та організаційного впливу, спрямовані на перетворення суспільної діяльності та приведення її до бажаного стану.

Загалом сфера державного управління як самостійного виду професійної діяльності, базується на використанні певних управлінських технологій. Головними об'єктами цих технологій є індивіди, соціальні групи, організації, установи або цілі соціальні системи. На відміну від технократичних технологій, об'єкти управлінських технологій у системі державного управління не є чітко визначеними. Тому з'ясування того, що є загальним, а що специфічним у сфері публічного управління, є найважливішим завданням керівників громадських організацій та державних інституцій.

У сучасних умовах ринкових трансформацій та розвитку демократії в Україні виникають нові можливості для технологізації державного управління. Науковцям та керівникам державних установ постають важливі завдання - створення ефективної системи управління, яка відповідала б світовим стандартам організаційного управління [6].

Адже сучасна управлінська технологія - це, насамперед, сукупність дій (ділових операцій) з метою, яка уможливорює ефективну взаємодію суб'єкта та об'єкта управління шляхом впливу на об'єкт праці (за допомогою способів і засобів). Таким чином, ця технологія характеризує взаємодію суб'єкта та



об'єкта праці в управлінському процесі. Людина або колектив людей чи орган управління виступають як суб'єкт праці, а інформація є предметом. Свідомість, психіка та поведінка людини, а також відносини або взаємодії в будь-якому колективі, соціальному утворенні чи суспільстві в цілому також є предметом.

Управлінська діяльність включає в себе використання різних засобів, таких як влада, апарат управління, нормативні акти, слово, традиції, моральні норми, засоби масової комунікації, інформаційно-аналітична та організаційна техніка та інше. Для досягнення мети будь-якої діяльності використовують методи управлінського впливу такі як адміністративні, правові, організаційні, економічні, соціальні, психологічні, а також специфічні методи з управлінською інформацією, такі як збирання, інтерпретація, аналіз, узагальнення та інше [8].

Адміністративна діяльність публічної адміністрації включає низку різних процедур і завдань, які, залежно від ієрархічного рівня та особливостей суб'єкта управління, можуть бути об'єднані в певні процеси (або функції). Всі ці процеси (або функції) виконуються конкретними особами в конкретних соціальних утвореннях. Це означає, що у будь-якій державній установі чи організації існує ціла технічна система для виконання адміністративних процедур і завдань.

Незалежно від типу технології державного управління, вимоги до неї повинні включати: єдність технічних процесів всередині органу, тобто повне усунення всіх перешкод для виконання різних типів завдань, мінімальна вартість і трудомісткість завдань, мінімальна складність процесів, що впливають на якість, надійність і вартість завдань, рівномірність навантаження на організацію або структурний підрозділ органу та окремих співробітників.

При класифікації технологій управління в державному секторі слід відзначити, що їх різноманітність обумовлена передусім широким застосуванням технологій у сфері державного управління загалом, де

соціальні технології досягли найбільшого розвитку. Це також пояснюється тим, що ефективне державне управління є основним фактором сучасного суспільного прогресу. За оцінками західних експертів, цінність ефективної системи державного управління становить понад 80% для суспільства, у той час як цінність капіталів і робочої сили складає лише 10% [11].

У порівнянні з іншими сферами громадського життя, державне управління є найбільш технологічно розвиненим сектором сучасного суспільства. У цьому контексті в основу найзагальнішої класифікації управлінських технологій, що застосовуються у сфері державного управління, слід покласти характеристики об'єктів і суб'єктів державного управління, характеристики управлінських структур, типи організаційних структур державного управління, ступінь охоплення елементів управлінського циклу, характеристики стилю управлінської діяльності, типологію управлінських процесів та етапи їх технологізації (рис. 2.5.).

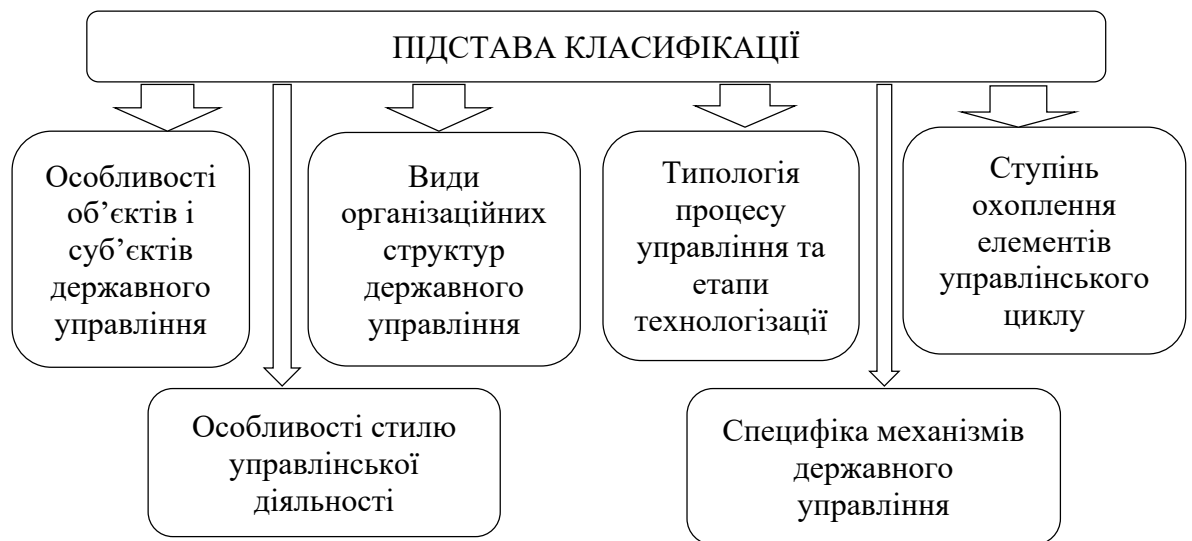


Рис.2.5. Класифікація загальних технологій менеджменту державного управління

З цієї точки зору, всі методи управління, які можуть бути використані у сфері державного управління, можна розділити на два типи: загальні та часткові. Останні методи державного управління включають методи прийняття управлінських рішень,(шляхом голосування, методи контролю

через вибірковий контроль, методи планування через планові завдання, організаційні методи через організаційне проектування, методи розвитку людських ресурсів, через рольові ігри.



Рис. 2.6. Класифікація часткових технологій менеджменту державного управління

Важливо відзначити, що велика соціальна система, така як соціальна організація, соціальний інститут або суспільство в цілому, може використовувати різні технології управління або їх комбінацію. Основним регулятором практичного застосування управлінських технологій є різні методи цільового управління соціальною організацією або установою. Поширення управлінських технологій у будь-якій сфері соціальної діяльності, включаючи державне управління проілюстровано на рис. 2.7. Сьогодні найпоширенішими в соціально-управлінській практиці є часткові технології державного управління, які виокремлюються залежно від стану справ об'єкта державного управління та його організації, тому важливо детальніше розглянути їх сутність. Методи цільового управління в державних установах та організаціях спрямовані на попередження або передбачення, ґрунтуючись

на стратегічних планах, розроблених для організації в цілому та для кожного окремого працівника. Існує три типи цільового управління: просте цільове управління; програмно-цільове управління та нормативне управління.



Рис. 2.7. Поширення управлінських технологій у секторі державного управління

Просте цільове управління включає визначення керівником установи соціальної роботи лише строків і кінцевої мети управління, без конкретизації механізму досягнення цієї мети. В такому випадку, мета може бути досягнута в передбачуваний термін або раніше, але також може залишитися недосягнутою. Таким чином, просте цільове управління соціальною організацією надає підлеглим більшу свободу для прийняття ініціативних рішень, але не гарантує досягнення мети. Управління соціальною організацією або установою здійснюється через програмно-цільовий підхід, що передбачає визначення керівником цілей управління, розробку механізму для їх досягнення та встановлення строків для процесу реалізації цих цілей. В результаті, мета досягається в заздалегідь визначений термін.

Нормативне управління соціальними установами та організаціями відрізняється від попередніх типів тим, що керівник цієї установи встановлює кінцеві цілі управління та обмежує параметри і ресурси. За такого варіанту цілі управління досягаються, але в терміни, які важко визначити заздалегідь.

Іншими словами, управлінські рішення ухвалюють на основі результатів, отриманих у результаті попередніх рішень. Така управлінська технологія успішно використовується в середніх і невеликих державних організаціях, а також у їх підрозділах, де час між прийняттям рішень і їх виконанням є мінімальним. Ця технологія ґрунтується на використанні інтегрованої координаційної функції. [13]

Для успішного управління будь-якою державною організацією чи установою важливо враховувати різні фактори, які можуть бути як відомі, так і складні для визначення. Ці фактори включають як зовнішнє, так і внутрішнє середовище організації. Наприклад, важко передбачити, які кадри необхідно підібрати для досягнення синергії - різкого підвищення продуктивності праці та якості послуг, тому керівник повинен проводити ротацію та добір персоналу, виходячи з результатів, які вже досягнуті або плануються досягнути. Така ж ситуація спостерігається і з життєвим циклом державної послуги для громадян, який можна приблизно розрахувати, але потребує постійного коригування на всіх етапах.

Доцільно, для реалізації зазначеної технології, у відділі маркетингу або новоствореному відділі, слід створити аналітичну групу з двох-трьох експертів з менеджменту, психології, соціології та маркетингу. Основним завданням цієї групи буде аналіз наявної інформації, проведення досліджень, виявлення проблем, розробка рекомендацій для координації тактичних і стратегічних рішень, створення бази знань. Ця технологія також була б дуже корисною для керівників державних установ та організацій для самоаналізу власних невдач та успіхів [18].

Технологія управління державною організацією чи установою на основі потреб та інтересів персоналу спрямована на стимулювання їхньої діяльності. Цей підхід сприяє ефективній взаємодії між керівництвом та підлеглими в адміністративній системі. Така технологія рекомендується для державних служб та організацій, які діють у невеликих регіонах і мають значний вплив на соціально-психологічний клімат муніципальних утворень. Вона спрямована

на надання якісних державних та соціальних послуг, відповідно до потреб та інтересів населення, особливо найбільш вразливих груп.

Техніка управління державними організаціями та установами з постійними перевітками та інструкціями ґрунтується на суворому плануванні діяльності підлеглих співробітників і постійній увазі керівників до їхнього поточного стану. Ця техніка корисна для невеликих державних організацій та установ, де авторитет і професіоналізм керівників не викликає сумнівів. Наприклад, технологія може бути вельми успішною в нових наукомістких інститутах і навчальних закладах, у нових видах державних і соціальних послуг, а також у державних і соціальних службах, де працюють менеджери-консультанти. Технологія передбачає принципово лінійну структуру управління підрозділами державних організацій та установ, де цикл управлінського процесу передбачає поступову зміну ситуації без зміни мети, щоб мінімізувати проблеми шляхом поступової реалізації низки заходів або адміністративних рішень (рис. 2.8.).

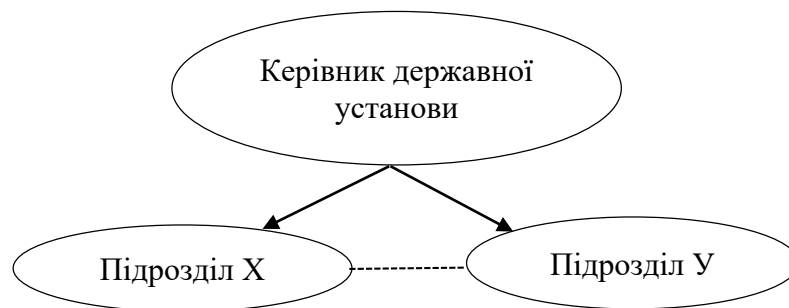


Рис. 2.8. Лінійна структура управління підрозділами в державній установі

Слід зазначити, що цей метод управління застосовується у трьох основних формах: наставництво, тобто постійний нагляд за співробітниками з боку їхніх безпосередніх керівників; групове навчання у поєднанні з індивідуальним наглядом; регулярний нагляд, який здійснюється керівниками шляхом регулярних перевірок, співбесід та аналізу конкретних ситуацій. Звичайно, ця методика є тимчасовою і використовуватиметься доти, доки

відповідний персонал національних установ та організацій не досягне необхідного рівня професійної компетентності. Рекомендується використовувати технології управління державними організаціями або установами у виняткових ситуаціях, які працюють за регламентованою обслуговуючою технологією або мають функціональну структуру управління. У таких випадках регламентована обслуговуюча технологія передбачає конкретний розподіл службових і управлінських функцій та взаємозв'язок із споживачами.

Технології управління державними організаціями або установами здійснюються головним чином через стимулювання персоналу як морально, так і матеріально, та мобілізацію його зусиль для виконання конкретних завдань. Загалом, технології управління персоналом включають в себе набір методів, способів, форм і прийомів впливу на персонал під час його найму, використання, розвитку і звільнення з метою досягнення кращих результатів у трудовій діяльності. Ці технології зазвичай регулюються спеціально розробленими нормативно-методичними документами, такими як норми і нормативи, положення, посадові інструкції, організаційні схеми управління, схеми документообігу, схеми функціональної взаємодії та інші документи [22].

Підсумовуючи аналіз технологій управління в державному секторі, варто відзначити, що кожна державна установа накопичує власний досвід у цій галузі. Цей досвід складається з різних загальних та специфічних технологій управління, які утворюють свою унікальну технологію управління об'єктами та процесами.

Аналіз показав, що розвиток сучасних технологій державного управління відзначається кількома важливими тенденціями:

– зростає увага до людських ресурсів, які вважаються основною цінністю будь-якої державної установи, а підхід до управління з позицій людських ресурсів стає ключовим фактором розвитку сучасних технологій управління;

– технології управління розглядаються як ефективні інструменти для впровадження інноваційних управлінських технологій, що забезпечують стійку динаміку розвитку державних органів у складних умовах постійних змін;

– керівники державних установ все частіше використовують ієрархію цільових міжфункціональних груп, формальні правила і процедури, стратегічні плани та горизонтальні зв'язки для прийняття управлінських рішень;

– демократизація системи державного управління сприяє автономізації підсистем управління, делегуванню повноважень та відповідальності на нижні рівні, що сприяє ефективній адміністративній діяльності і наданню якісних державних та соціальних послуг населенню.

Отже, технології державного управління стають все більш гнучкими, варіативними і ситуаційними, поступово подолуючи жорсткий детермінізм їх структури та реалізації. Сучасні управлінські технології перетворюються на особливий вид інформаційно-комунікативних технологій, які використовують значні обсяги соціальної інформації та потужні банки даних з метою суттєвого підвищення якості державних і соціальних послуг, що надаються різними державними установами та організаціями, за рахунок використання складних інформаційно-аналітичних і технічних систем та ефективних організаційних методів.

## Висновки до розділу 2.

Визначено, що ефективність організації як функції управління залежить від організаційної структури, яка регулює розподіл функцій і повноважень щодо прийняття рішень між менеджерами організації, які безпосередньо відповідають за діяльність структурних підрозділів, що входять до складу організації.

Підкреслено, що основною ресурсною складовою системи менеджменту органів державної влади є держслужбовці, які вирішують задачі та виконують



покладені властві їм функції. У цьому сенсі державні службовці завжди займають певну посаду в структурному підрозділі або організації. Статус державного службовця залежить щонайменше від двох умов: зайняття посади на державній службі, визначеної державою або державним органом, та отримання рангу. Організація державної влади як адміністративна функція передбачає просторовий і часовий розподіл ресурсів, необхідних для виконання державними органами своїх завдань.

Функціональні огляди довели, що вони дають змогу підвищити ефективність функціонування адміністративної системи, що, своєю чергою, сприяє підвищенню якості послуг, які надають органи державної влади й місцевого самоврядування, і, як наслідок, поліпшенню якості життя населення загалом.

Доведено, що технології державного управління стають все більш гнучкими, варіативними і ситуаційними, поступово подолуючи жорсткий детермінізм їх структури та реалізації. Сучасні управлінські технології перетворюються на особливий вид інформаційно-комунікативних технологій, які використовують значні обсяги соціальної інформації та потужні банки даних з метою суттєвого підвищення якості державних і соціальних послуг, що надаються різними державними установами та організаціями, за рахунок використання складних інформаційно-аналітичних і технічних систем та ефективних організаційних методів.

### РОЗДІЛ 3.

## НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ МЕНЕДЖМЕНТУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

### 3.1. Впровадження в установи державних органів концепції публічного менеджменту

Менеджмент в державному управлінні все ще перебуває в процесі розвитку. Основу регулювання організаційно-управлінської діяльності складають нормативно-правові акти, що базуються на застарілому командно-адміністративному підході. Управління діяльністю державних органів ґрунтується переважно на принципі єдиноначальності, що призводить до авторитаризму. Натомість управління базується на підході до співпраці, що ґрунтується на таких демократичних принципах, як колегіальність, делегування повноважень та мотивація персоналу. Упровадження поняття «менеджмент» в організації діяльності державних органів означає не тільки зміну назви, а й упровадження в адміністративні процеси різних нових підходів і поглядів на діяльність керівників, їхню роботу з персоналом і діяльність державних органів України. Однак він має ґрунтуватися на перевірених, науково обґрунтованих рекомендаціях і положеннях, розроблених провідними вченими нашої країни, а не на рішеннях тих чи інших органів влади [29].

Сучасна адміністративна система переживає довготривалу історичну трансформацію, яка зміщує акцент з бюрократичної організації державних установ на застосування інноваційних методів управління та впровадження комерціалізації і контролю в систему управління. Така трансформація в управлінні державними установами може відбуватися у формі модернізації систем управління:

- відмова від застарілих та неефективних управлінських практик;
- досконалення та послідовне посилення функціональних механізмів

управління у відповідь на сучасні внутрішні та зовнішні виклики;

– впровадження кращих світових практик та інноваційних підходів до забезпечення функцій, технологій, інструментів, управління та їх ресурсного забезпечення.

Американський соціолог та політолог Р. Інґхард та німецький політолог Крістіан Вельцель запропонували інноваційно-еволюційний підхід до дослідження модернізації. Під модернізацією автори розуміли еволюційний процес соціально-економічного розвитку, вдосконалення соціальної, освітньої та економічної систем через поступові зміни, підвищення освітніх стандартів, продукування наукових знань, інноваційних досягнень та їх впровадження у виробництво [58]. Інноваційно-еволюційний підхід до вивчення модернізації свідчить, що модернізація - це процес, під час якого нові наукові знання динамічно впроваджуються в усі сфери життя суспільства. Це вимагає інвестицій в освіту і науку для впровадження інновацій в усі підсистеми суспільства і формування науково-освітньої бази для модернізації.

Індустріальний підхід до дослідження модернізації отримав розвиток у роботах українських економістів, які визначили кількісні параметри оцінки процесу модернізації на національному та регіональному рівнях, виокремили стимулюючі та гальмівні фактори та запропонували систему індикаторів, що дозволяє розраховувати інтегральні показники [18; 22].

Оскільки модернізація є процесом і рушійною силою змін, дослідження з використанням процесного підходу підкреслюють важливість інституційної бази для підтримки інновацій та інвестицій. Згідно з цим підходом, метою модернізації є вдосконалення і розвиток, перехід економічної системи на новий рівень розвитку [52]

Підходи до розуміння процесу модернізації польські соціологи розподілили на групи: визначення змісту модернізації як постійної, поступової зміни, яку можна виявити й оцінити; порівняння модернізації з поняттям сучасності, сьогодення; розуміння модернізації як спробу наздогнати більш високорозвинені країни [66]. Модернізація може набувати різних форм, а

найбільш поширеними для модернізації системи управління державними установами є трансформація, адаптація, гармонізація, злиття, інтеграція, конвергенція, деволуція, націоналізація, регіоналізація, децентралізація, інновації, ноосфера, вестернізація та ін..

Концептуальну модель модернізації менеджменту в державному управлінні проілюстровано на рис.3.1.

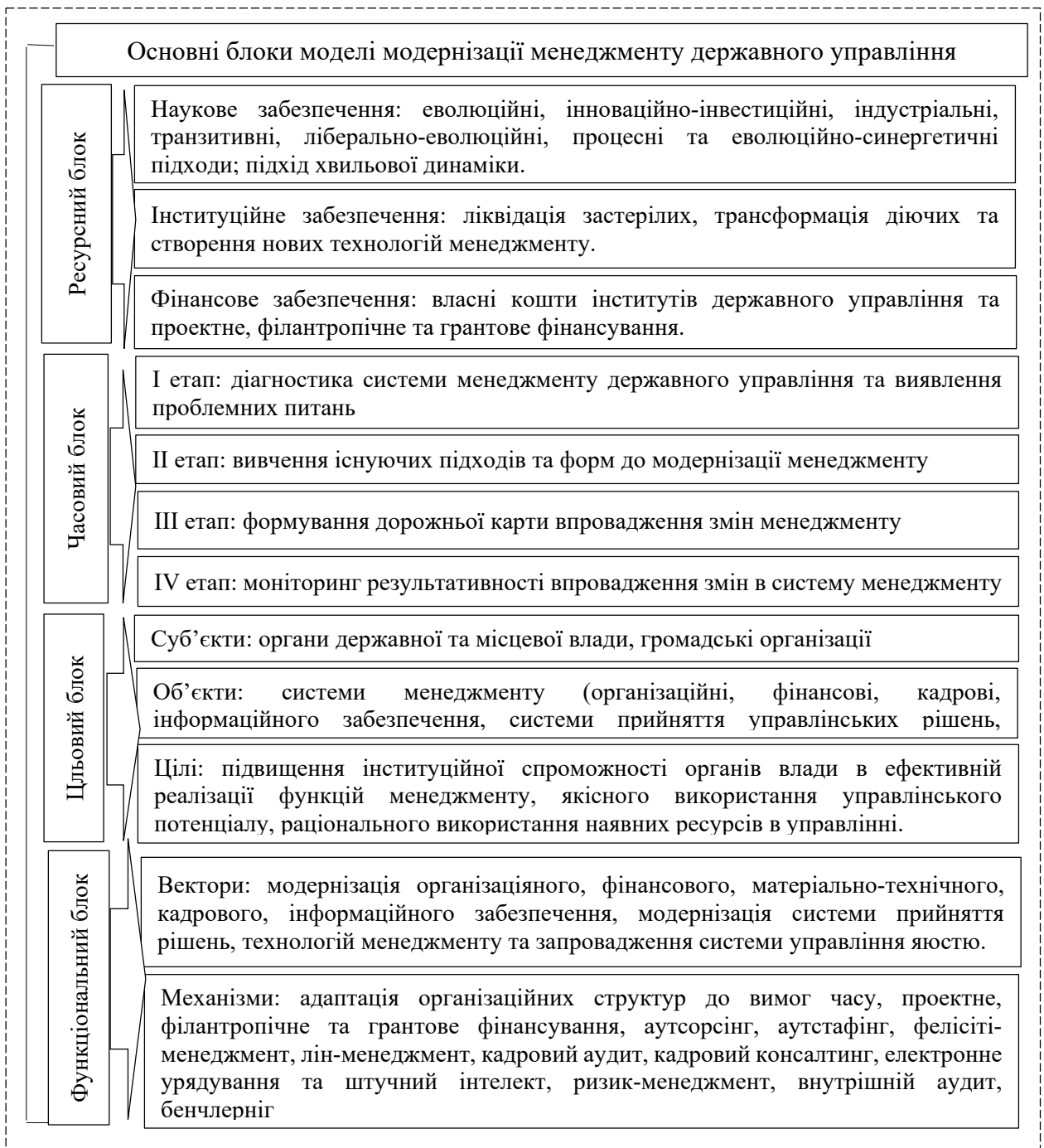


Рис. 3.1. Концептуальна модель модернізації менеджменту в державному управлінні

Концептуальна модель модернізації управління інститутами державного управління має бути доповнена відповідними дорожніми картами які мають складатися з напрямків (рис. 3.2.):



Рис. 3.2. Дорожня карта модернізації менеджменту в органах державної влади

Найбільш перспективними інноваційними методами управління, які слід впроваджувати у функціональну діяльність органів державної влади, є бенчмаркінг, бенчлернінг, бенчф'ючінг та бенчрейсінг. Суть бенчмаркінгу полягає у визначенні взаємозв'язку між причинно-наслідковими факторами та обсягом необхідних людських, фінансових та організаційних ресурсів, а також у виборі найбільш прийнятних з традиційних неформальних інститутів, які сприятимуть подальшому розвитку суспільства. Хоча технології бенчмаркінгу вже використовуються деякими державними адміністраціями та державними установами в країні, технології бенчлернінгу, стадіювання бенчф'ючінгу та модернізації бенчрейсінгу ще не набули широкого розповсюдження [22].

Одним із напрямків модернізації системи менеджменту в органах державної влади є запровадження ризик-менеджменту, який можна охарактеризувати як настання або ненастання подій, які можуть мати негативні наслідки; невизначеність подій і явищ; певна ентропія в

економічних процесах, що впливають на систему прийняття управлінських рішень. Ризики є невід'ємною частиною організаційної діяльності. Вони виникають через брак достовірної інформації для прийняття управлінських рішень, правові асиметрії або організаційні пастки. Цими ризиками необхідно управляти, щоб зменшити невизначеність у функціональній діяльності органів державної влади та забезпечити виконання їхньої місії.

Наукова потреба в управлінні ризиками в адміністративних організаціях впливає з наступних потреб: захист суспільних інтересів, раціональне використання потенціалу місцевих ресурсів, ефективне бюджетування та прозоре використання фінансових ресурсів, дотримання чинного законодавства, що регулює діяльність органів публічної адміністрації, надання якісних публічних послуг, створення надійних інформаційно-аналітичних систем для підтримки прийняття управлінських рішень та створення проактивної адміністративної структури.

В принципі, наявні стратегії управління ризиками в системах управління ризиками передбачають адаптацію до ризику, запобігання ризику, пом'якшення негативних наслідків ризику та розподіл наслідків ризику.

Отже, ефективність функціонування державних установ у сучасних умовах залежить від того, наскільки успішно вони використовують інноваційні інструменти як у впливі на об'єкт управління, так і в організації адміністративного супроводу ухвалення управлінських рішень та надання державних послуг. Особливе значення в цьому процесі має публічний менеджмент, який по суті, є адміністративною парадигмою, яка передбачає впровадження ринкових механізмів у практику державного сектору з метою підвищення результативності, ефективності та економічності. Вона включає в себе менеджеризацію, маркетингізацію, децентралізацію, управління ефективністю, адміністративний аудит та аутсорсинг. Основними цілями публічного менеджменту є оптимізація державного управління, підвищення ефективності та гнучкості управління шляхом поділу фрагментованої бюрократії, трансформація бюрократичної ієрархії шляхом підвищення

відповідальності та автономії бюрократії, запровадження управління ефективністю на основі досягнення цілей, вимірювання та оцінювання результатів діяльності в рамках контрактних програм та розвиток нових форм управління [29].

Публічний менеджмент сприяє відокремленню політики від державного управління, запровадженню відкритої публічної звітності, публічного рейтингування, впровадженню інструментів стратегічного планування та управління у внутрішню діяльність органів державної влади, використанню сучасних підходів до управління людськими ресурсами, застосуванню інформаційних технологій, демократизації державного управління та участі громадського сектору в ньому.

Слід зазначити, що не існує стандартизованої моделі нового публічного менеджменту, яка може бути застосована в усіх країнах. Тому його загальний підхід, принципи та практичні заходи є специфічними для кожної країни. Найкращі управлінські практики для забезпечення ефективності та результативності вимагають вивчення еволюції публічного адміністрування та його базових концепцій. Тому дослідження використання інструментів публічного адміністрування в адміністративних системах є сферою наукового та прикладного інтересу.

Отже, вважаємо, що для впровадження в установи державних органів концепції публічного менеджменту необхідне:

- сучасна комплексна система підготовки, відбору та просування по службі державних службовців, заснована на поєднанні сучасних психолого-педагогічних методик, які володіють необхідними якостями для оптимального та досконалого здійснення організаційної діяльності в державних установах;
- ефективне функціонування організаційно-правової системи забезпечення діяльності працівників державних установ, що базується на концепції постійного підвищення якості виконання роботи та задоволення соціальних потреб державних службовців;
- оптимізація роботи державних установ на основі стратегії

ефективності, спрямованої на підвищення якості державних послуг і заснованої на передових методах наукового управління, досягненнях інших галузей науки та українських нормах законодавства.

### 3.2. Модернізація технологій ресурсного забезпечення шляхом реалізація HR-менеджменту на державній службі

Важливим елементом модернізації управління державними органами є, як уже йшлося, модернізація методів ресурсної підтримки, що дає змогу державним органам ефективно управляти своїми ресурсами для досягнення стратегічних цілей. Одними з основних ресурсів серед технології ресурсної підтримки, використовуваними менеджерами, є людські ресурси.

У своїх сферах національні адміністративні органи забезпечують виконання державних функцій і сприятливе середовище проживання для місцевих громад. Від їхньої діяльності багато в чому залежить прогрес у сфері сталого розвитку та задоволення потреб суспільства. Ефективність і результативність цих організацій безпосередньо залежить від роботи їхніх співробітників. А це залежить від ефективного та вмілого управління людськими ресурсами.

Водночас передумовою розвитку цифрового суспільства та цифрової економіки України, цифровізації державного управління та підвищення його якості, ефективності та результативності є цифровізація управління людськими ресурсами на державній службі. У цьому зв'язку доцільно безпосередньо осмислити прогресивні тенденції в управлінні людськими ресурсами в умовах цифровізації економіки через формування нових систем управління людськими ресурсами за участю державної служби. Адже в умовах переходу від державного управління до державного менеджменту, від бюрократичної організації до сервісної держави, коли професійна компетентність стрімко знижується, HR-менеджмент на державній службі сприяє підвищенню ефективності, результативності, професійності та



кваліфікації державних службовців, здатних застосовувати європейські адміністративні стандарти й формувати державну політику в контексті сучасних змін і це стає надзвичайно важливим [14, с. 11]. Поняття «людські ресурси», до речі, описує якісні та змістовні аспекти персоналу державного органу або всієї робочої сили, включно з можливостями для всебічного розвитку потенціалу державних службовців, організаційною культурою, етичним і моральним авторитетом, поліпшенням стосунків у колективі, відповідальністю, мотивацією та стимулами. [6, с. 44].

Дійсно, людські ресурси відіграють найважливішу роль в організації державної служби, її функціонуванні та подальшому розвитку. Зрештою, ефективність і результативність державного управління безпосередньо залежить від професіоналізму, здатності надавати якісні державні послуги, мотивації та сумлінності державних службовців.

Таким чином, найважливішою характеристикою персоналу є якість його складу, покращення цієї якості визначається підвищенням рівня освіти, загальної підготовки, досвіду та професійного розвитку через ефективність організації системи HR-менеджменту на державній службі. HR-менеджмент сьогодні є однією з ключових функцій будь-якої організації і може стати основним фактором її успіху або невдачі, HR-фахівці можуть стати справжніми лідерами майбутнього.

Слід зазначити, що управління людськими ресурсами визнає, що організація має персонал і що цим персоналом потрібно управляти. Тобто, HR-менеджменту йде на крок далі і розглядає людські ресурси не лише як персонал, але й як важливі організаційні ресурси, і зосереджується на максимізації вигоди для компанії шляхом управління цим ресурсом і тому настав час переходити до системи HR-менеджменту на державній службі [7].

Загалом, суть управління людськими ресурсами полягає в процесі впливу на співробітників для досягнення цілей організації (установи, закладу), який здійснюється шляхом застосування методів управління людськими ресурсами за допомогою спеціалізованих HR-технологій. При цьому

основними цілями сучасної системи управління людськими ресурсами державної служби є раціональне та ефективне використання персоналу державної служби, залучення, розвиток і підвищення потенціалу людських ресурсів державної служби [42].

Згідно із Законом «Про державну службу», підпорядковані органи або окремі посади забезпечують здійснення повноважень керівника державної служби, реалізують державну політику з питань управління людськими ресурсами в державних органах, здійснюють добір кадрів, планують та організують заходи щодо підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, приймають їх на державну службу, здійснюють її проходження та припинення та інші повноваження, передбачені Законом [33].

Важливо зазначити, що Закон України [33] встановлює компетентнісний підхід до HR- менеджменту у державних установах, що спрямований на загальний розвиток особистості не лише як професіонала в даній галузі, а й як члена суспільства. Переважання компетентнісного підходу у вітчизняній практиці державного управління пов'язане із впровадженням положень про HR- менеджмент на державній службі відповідно до вимог країн-кандидатів на вступ до ЄС [42, с. 178].

Водночас HR- менеджмент на державній службі - це реалізація всіх управлінських функцій, виходячи із планування, добору, розвитку, раціонального використання, оцінки, мотивації, винагороди та підвищення ресурсного потенціалу державних установ. HR- менеджмент також можна розглядати як частину стратегії державних установ. Ця стратегія включає в себе комплексне забезпечення функцій державних установ необхідним персоналом і створення соціально-психологічних умов, сприятливих для продуктивної діяльності державних установ [6, с. 44]. Таким чином, сучасні реалії вимагають, серед іншого, абсолютно нової моделі управління людськими ресурсами, яка б гарантувала командну роботу та вбудовану співпрацю. Ця нова модель має бути спрямована на формування нових кадрових служб і функціонально координуватися державними інституціями у

таких напрямках (рис.3.3.) [30]:

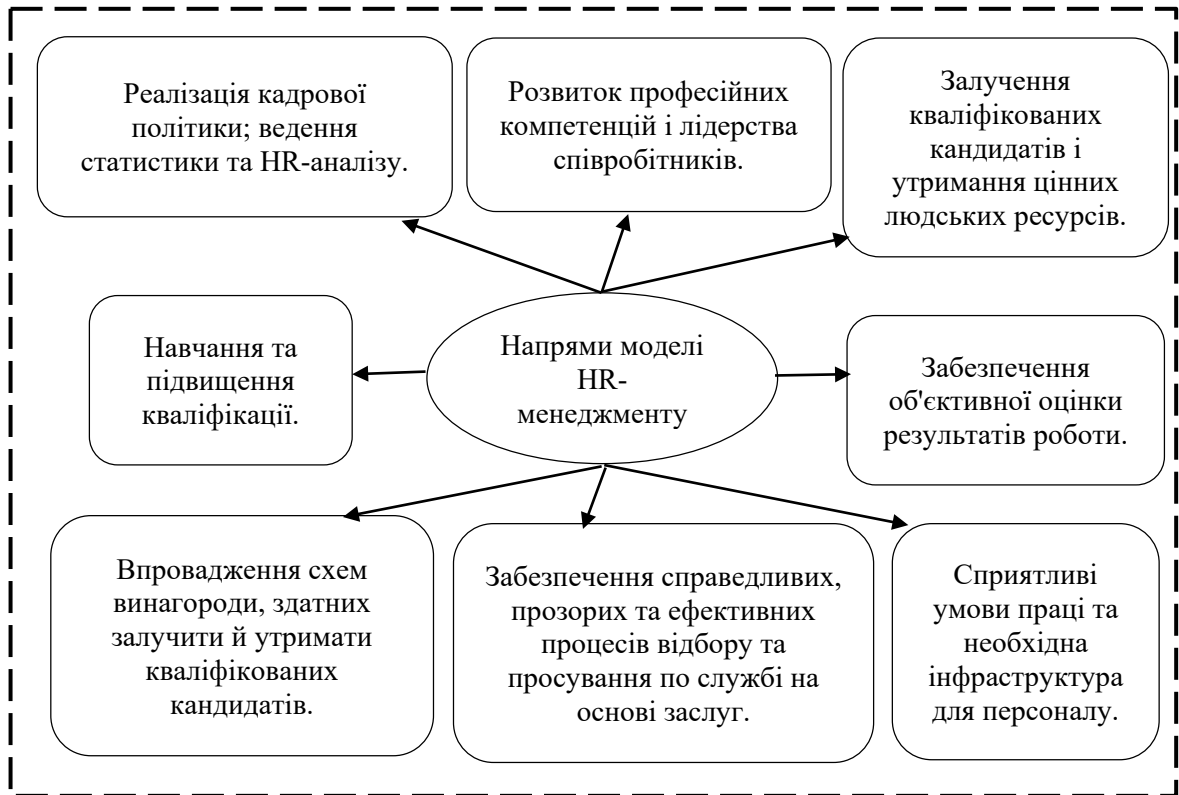


Рис. 3.3. Напрями моделі HR-менеджменту спрямована на формування нових HR-служб

Визнання людських ресурсів критично важливими також вимагає стратегічного підходу до управління ними. У зв'язку з цим рекомендується звернути увагу на найбільш загальні тенденції, які будуть притаманні змінам в управлінні персоналом у найближчому майбутньому [6].

Внутрішні HR-системи зменшуватимуться, а аутсорсинг зростатиме, а внутрішні функції HR-відділу будуть збережені. Стратегічне мислення стане основною компетенцією HR-відділу, спостерігається тенденція до посилення стратегічних HR-функцій та заохочення створення нових посад, у той же час, фахівці з управління персоналом, швидше за все, перетворяться на HR-бізнес-професіоналів, які не тільки розуміють значення управління людськими ресурсами, але й можуть управляти бізнес-операціями та формулювати стратегії розвитку бізнесу.

HR-менеджмент більш використовує аналітику, збільшуючи цінність,

для організації. Важлива якість для організацій це гнучкість, тому більшість компаній починають створювати інноваційні центри для діджиталізації управління персоналом. Дистанційне управління персоналом набуде широкого розповсюдження, а працевлаштування працівників буде нагадувати маркетинг і HR-менеджмент перетвориться на внутрішній маркетинг, включаючи соціальний маркетинг та узгодження власності на бренд.

Слід зазначити, що в багатьох випадках ШІ може замінити людину у виконанні повторюваних завдань, а інтелектуальна аналітика може замінити певні рівні управління, тобто це працівники майбутнього. Фокус управління з автоматизації на продуктивність буде зміщено [6].

Звісно, століття технологій оцифровує HR-технології та автоматизує більшість HR-функцій. І це дуже важливо. Тому що сучасне суспільство не просто швидке, воно надшвидке. Державні служби не можуть дозволити собі сповільнитися, якщо вони хочуть розвиватися.

HR-менеджмент в умовах нинішньої цифровізації державного управління - це трудомісткий технічний процес, і невідомо, як зміниться процес пошуку і система ухвалення управлінських рішень.

Сьогодні соціальні мережі LinkedIn, Facebook, Google, відіграють важливу роль в управлінні персоналом. Водночас поява Єдиної електронної системи управління людськими ресурсами збільшить швидкість збору та обробки інформації, частоту та швидкість прийняття рішень для HR-менеджерів у країні, підвищить технічну компетентність, необхідну HR-менеджерам, а в секторі з'являться нові професіонали такі як HR-аналітики, візуалізатори, оператори даних-статистики тощо. При цьому Єдина електронна системи управління людськими ресурсами має задавати основні та допоміжні процеси не тільки з математичного погляду, а й з погляду опису та програмування основних бізнес-процесів на державній службі. Це основний напрямок розвитку HRM загалом і HR-фахівців зокрема [42].

Є надія, що Єдина електронна системи управління людськими ресурсами змінить культуру державного управління, підвищить ефективність

роботи персоналу та довіру до державної служби загалом. Всі дані про державних службовців будуть внесені до системи. Це означає, що державні установи зможуть працювати з єдиною ІТ-системою, яка інтегрує інформацію про організацію та кадровий склад державної служби, посади державної служби, особові справи державних службовців, заробітну плату, відпустки, історію кар'єри, професійну кваліфікацію та навчання. Це дуже важливий крок на шляху до ефективної та прозорої державної служби [42].

Слід також додати, що впровадження системи управління людськими ресурсами в державній організації повинно включати довгостроковий підбір персоналу (ретельний відбір компетентного персоналу з відповідним віком, стажем роботи та професійними навичками); розробку ефективних систем заохочення та мотивації персоналу; безпосереднє залучення персоналу до інституційної та організаційної діяльності; послідовність кадрових менеджерів в управлінні персоналом; забезпечення належних умов праці; адекватну винагороду персоналу. Визначення кадрової політики на публічній службі, її якості.

Водночас організація управлінських процесів відповідно до основних принципів компетентнісного підходу є новим в управлінні персоналом державного сектору. Орієнтація на розвиток індивідуальних компетенцій, орієнтація на кінцевий результат, важливість кар'єри, розширення всіх можливостей для досягнення того, що людина найбільше цінує, результати як видимі компетенції, оцінка як судження про компетенції, оцінка розвинених навичок.

Таким чином, сучасне розуміння ефективного розвитку управління державною службою на основі компетентнісного підходу, який успішно апробований у багатьох європейських країнах, становить концептуальну основу цього дослідження і має дати поштовх до розробки інноваційних механізмів більш ефективного функціонування управління державною службою в Україні. Це має дати поштовх до розробки інноваційних механізмів більш ефективного функціонування системи HR-менеджменту в Україні.

### Висновки до розділу 3.

З'ясовано, що для впровадження в установи державних органів концепції публічного є необхідним: сучасна комплексна система підготовки, відбору та просування по службі державних службовців, заснована на поєднанні сучасних психолого-педагогічних методик, які володіють необхідними якостями для оптимального та досконалого здійснення організаційної діяльності в державних установах; ефективне функціонування організаційно-правової системи забезпечення діяльності працівників державних установ, що базується на концепції постійного підвищення якості виконання роботи та задоволення соціальних потреб державних службовців; оптимізація роботи державних установ на основі стратегії ефективності, спрямованої на підвищення якості державних послуг і заснованої на передових методах наукового управління, досягненнях інших галузей науки та українських нормах законодавства.

Запропоновано запровадити модель HR-менеджменту спрямована на формування нових HR-служб і виявлено, що Єдина електронна системи управління людськими ресурсами змінить культуру державного управління, підвищить ефективність роботи персоналу та довіру до державної служби загалом. Всі дані про державних службовців будуть внесені до системи. Це означає, що державні установи зможуть працювати з єдиною ІТ-системою, яка інтегрує інформацію про організацію та кадровий склад державної служби, посади державної служби, особові справи державних службовців, заробітну плату, відпустки, історію кар'єри, професійну кваліфікацію та навчання. Це дуже важливий крок на шляху до ефективної та прозорої державної служби

## ВИСНОВКИ

Результати, отримані в ході дослідження, підтверджують загальну методологію, покладену в його основу, а реалізовані мета і завдання, дозволяють зробити наступні висновки.

Запропоновано оригінальне бачення системи менеджменту в державному управлінні в результаті аналізу концепції та моделі державного управління. Це бачення складається з вхідних ресурсів, систем управління та контролю, результатів та функцій, методів та сфер управління.

Безпосереднє застосування менеджменту в державному управлінні базується на функціях: планування, організація, мотивація, координація, контроль, методах: адміністративні, економічні, соціальні, психологічні та сферах: стратегічне планування, організаційний менеджмент, фінансовий менеджмент, управління людськими ресурсами, комунікаційний менеджмент, логістичний менеджмент, інноваційно-інвестиційний менеджмент, проектний менеджмент, антикризовий менеджмент, економічний менеджмент, менеджмент якості, менеджмент знань тощо

Сформульовано методологічну парадигму менеджменту в державному управлінні. Вона включає теорії та концепції (класичні та сучасні), підходи, закони (адміністративні, соціальні, екологічні та економічні), принципи (основні та допоміжні) та методи управління. Запропонована парадигма враховує останні тенденції у сфері публічного управління, зокрема активну інтеграцію сучасних управлінських підходів у сферу державного управління. Ця парадигма менеджменту в державному управлінні передбачає наявність певних інституційних засад, імплементація яких потребує подальших досліджень та аналізу.

Визначено, що ефективність організації як функції управління залежить від організаційної структури, яка регулює розподіл функцій і повноважень щодо прийняття рішень між менеджерами організації, які безпосередньо

відповідають за діяльність структурних підрозділів, що входять до складу організації.

Підкреслено, що основною ресурсною складовою системи менеджменту органів державної влади є держслужбовці, які вирішують задачі та виконують покладені властиві їм функції. У цьому сенсі державні службовці завжди займають певну посаду в структурному підрозділі або організації. Статус державного службовця залежить щонайменше від двох умов: зайняття посади на державній службі, визначеної державою або державним органом, та отримання рангу. Організація державної влади як адміністративна функція передбачає просторовий і часовий розподіл ресурсів, необхідних для виконання державними органами своїх завдань.

Функціональні огляди довели, що вони дають змогу підвищити ефективність функціонування адміністративної системи, що, своєю чергою, сприяє підвищенню якості послуг, які надають органи державної влади й місцевого самоврядування, і, як наслідок, поліпшенню якості життя населення загалом.

Доведено, що технології державного управління стають все більш гнучкими, варіативними і ситуаційними, поступово подолуючи жорсткий детермінізм їх структури та реалізації. Сучасні управлінські технології перетворюються на особливий вид інформаційно-комунікативних технологій, які використовують значні обсяги соціальної інформації та потужні банки даних з метою суттєвого підвищення якості державних і соціальних послуг, що надаються різними державними установами та організаціями, за рахунок використання складних інформаційно-аналітичних і технічних систем та ефективних організаційних методів.

З'ясовано, що для впровадження в установи державних органів концепції публічного менеджменту є необхідним: сучасна комплексна система підготовки, відбору та просування по службі державних службовців, заснована на поєднанні сучасних психолого-педагогічних методик, які володіють необхідними якостями для оптимального та досконалого



здійснення організаційної діяльності в державних установах; ефективне функціонування організаційно-правової системи забезпечення діяльності працівників державних установ, що базується на концепції постійного підвищення якості виконання роботи та задоволення соціальних потреб державних службовців; оптимізація роботи державних установ на основі стратегії ефективності, спрямованої на підвищення якості державних послуг і заснованої на передових методах наукового управління, досягненнях інших галузей науки та українських нормах законодавства.

Запропоновано напрями моделі HR-менеджменту, спрямовані на формування нових HR-служб і виявлено, що Єдина електронна системи управління людськими ресурсами змінить культуру державного управління, підвищить ефективність роботи персоналу та довіру до державної служби загалом. Всі дані про державних службовців будуть внесені до системи. Це означає, що державні установи зможуть працювати з єдиною ІТ-системою, яка інтегрує інформацію про організацію та кадровий склад державної служби, посади державної служби, особові справи державних службовців, заробітну плату, відпустки, історію кар'єри, професійну кваліфікацію та навчання. Це дуже важливий крок на шляху до ефективної та прозорої державної служби

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бенчмаркінг доброго врядування: практичний посібник; за заг. ред. А. Гука. К.: ТОВ «Видавництво «Юстон», 2018. 60 с.
2. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. Вісник АПСВТ. 2020. № 3-4. С. 41-47. URL: [https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk\\_3-4\\_2020-47.pdf](https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_3-4_2020-47.pdf)
3. Болотіна Є.В., Нікітенко А.В. Сучасні західні концепції управління та моделі публічного адміністрування. Економічний вісник Донбасу. 2017. № 1 (47). С. 96-100. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvd\\_2017\\_1\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvd_2017_1_15).
4. Бондаренко К.В. До питання розмежування понять «державне управління» та «публічне адміністрування». *Держава та регіони. Серія: Право.* 2018. № 3(61). С.80-84. URL: [http://law.stateandregions.zp.ua/archive/3\\_2018/16.pdf](http://law.stateandregions.zp.ua/archive/3_2018/16.pdf)
5. Вольська О.М. Кадрове забезпечення органів влади: проблеми та шляхи вирішення. Таврійський науковий вісник. Серія: Економіка». 2020. Випуск 2. С.186-193.
6. Гончарук Н.Т., Прудіус Л.В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного управління.* 2018. Т. 6, № 1-2. С. 42-51.
7. Грідін О. В. HR-менеджмент в сучасних організаціях: особливості та перспективи впровадження. Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка. Харків, 2017. Вип. 185. С. 160-172.
8. Гуторова О.О. Основи менеджменту: навч. посібник. Харк. нац. аграр. ун- т ім. В.В. Докучаєва. Харків: ХНАУ, 2009. 327 с.
9. Друкер П. Практика менеджмента. Пер. с англ. М.: Вільямс, 2000 р. 398 с.
10. Європейська хартія місцевого самоврядування: міжнародний документ від 15.10.1985. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

11. Євтушенко О. Н. Основи внутрішньої організації державного органу та менеджменту. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. 248 с.
12. Єгіозар'ян А. Реалізація принципів нового публічного менеджменту та належного врядування в сучасних західних моделях державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4 (27). С. 23-31. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2015\\_4\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_4_5).
13. Жуковська, А. Інклюзивний підхід до розвитку економіки: генезис виникнення та основні положення. Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2019. № 2. С. 17-33. DOI: <https://doi.org/10.35774/visnyk2019.02.007>
14. Зелінський С.Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців та їх службової діяльності в Україні. Автореф. дис... докт. наук держ. упр. : 25.00.03. Київ, НАДУ, 2019. 36 с.
15. Ковбасюк Ю.В. Державне управління: навчальний посібник.К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2013. 324 с.
16. Колодій А. Процес деліберації як складова демократичного врядування. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування. Матеріали науково-практичної конференції. ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, 4 квітня 2008 р. Львів, 2008. С. 106-110.
17. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/25480#Text>
18. Котов Є.В. Оцінка процесів модернізації України і її економічних районів. Вісник економічної науки України. 2013. № 1. С. 55-69.
19. Крикун О.О., Нескородєв С.М. Публічне управління та адміністрування в умовах соціально-орієнтованої економіки. Економіка та управління національним господарством. 2019. Випуск 27. С. 47-52. URL: [http://www.market-infr.od.ua/journals/2019/27\\_2019\\_ukr/10.pdf](http://www.market-infr.od.ua/journals/2019/27_2019_ukr/10.pdf)
20. Кропивницький Р.С. Моделі та особливості державного управління науковою діяльністю наукових установ. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 12. С. 136-140. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/12\\_2018/29.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/12_2018/29.pdf)

21. Кузьмін О. Є., Мельник О. Г. Менеджмент: підручник. К.: Академвидав, 2007. 464 с.
22. Ляшенко В.І. Методичні підходи до оцінювання процесів модернізації промислово розвинутих територій України. Економіка України. 2015. № 10 (647). С. 32-44.
23. Мазаракі А.А. Основи менеджменту: підручник. Київ: Фоліо, 2014. 846 с.
24. Мартиненко М.М. Основи менеджменту: підручник. К.: Каравела. 2005. 496 с.
25. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю, Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. Державне управління: навчальний посібник. Київ: Знання, 2021. 343 с.
26. Нікіфоров П.О., Комарницький І.Ф., Белінський П.І., Буднікевич І.М., Галушка З.І. Економічна теорія: курс лекцій; Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича; Чернівці: Рута, 2006. 332 с.
27. Оболенський О. Ю., Сороко В. М. Методика проведення функціонального аналізу діяльності органів державної влади з урахуванням доцільності надання ними послуг: наук. розробка Київ. 2019. 40 с.
28. Петроє О. Еволюція моделі державного управління: від класичних бюрократій до врядування майбутнього. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2019. Вип. 2. С. 9-106.
29. Петков В.П., Петков С.В., Наливайко Л.Р., Комісаров О.Г. та ін. Менеджмент у державному управлінні: загальна частина: навч. посіб. Київ., 2023. 312 с.
30. Плотніченко В.А. Зарубіжний досвід забезпечення реалізації права на державну службу на стадії вступу на державну службу: деякі аспекти. URL: <http://www.pravoznaves.com.ua/period/article/11441/%C2#chapter>
31. Поліщук В.С. Новий публічний менеджмент як посткласична парадигма державного управління. 2017. URL: <http://instzak.rada.gov.ua/uploads/documents/31447.pdf/>

32. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
33. Про державну службу: Закон України від 22.11.2023 № 3494-IX. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/889-19>
34. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року
35. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
36. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
37. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80#Text>
38. Про Регламент Верховної ради України: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
39. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>
40. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України від 19 грудня 2019 року № 400-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text>
41. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>
42. Селіванов С.В., Обушна Н.І., Хаджирадева С.К. Розвиток кадрового потенціалу державної служби в Україні в умовах реформ: проблеми теорії та практики : монографія. Київ: Вид-во “Каравелла”, 2019. 293 с.
43. Снігур Х.А. Холістична модель управління персоналом. Економіка і держава. 2016. № 12. С. 47-50.

44. Снітко Є.О., Завгородня Є.Є. Менеджмент: підруч. для студ. ден. та заоч. форм навч. першого (бакалаврського) рівня вищої освіти спеціальності 073 «Менеджмент» за освітньою програмою «Менеджмент організацій і адміністрування»; ДР «Луган. нац. ун-т імені Тараса Шевченка» – Старобільськ: Вид-во ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка», 2018. 281 с.

45. Солових В.П. Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 18-25. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2014\\_1\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_1_5)

46. Хміль Ф. Основи менеджменту: підручник. К.: Академвидав, 2003. 607 с.

47. Шкільняк М. М, Овсянюк-Бердадіна О. Ф., Крисько Ж. Л., Демків І. О. Менеджмент: навчальний посібник. Тернопіль: Крок, 2017 р. 252 с.

48. Шкільняк М. М, Овсянюк-Бердадіна О. Ф., Крисько Ж. Л., Демків І. О. Менеджмент: навчальний посібник. Тернопіль: Крок, 2017 р. 252 с.

49. Шкільняк М., Мельник А., Актуальні проблеми менеджменту в умовах інноваційного розвитку економіки. Вісник Тернопільського національного університету. 2019. Вип. 2. С. 163-174.

50. Denhardt J.V., Denhardt R.B. The New Public Service: Serving, Not Steering. Expanded ed. M.E.Sharpe, New York. 2007. 224 p.

51. Denhardt R., Denhardt J. The New Public Service: Serving Rather Than Steering. Public Administration Review. 2000. Vol. 60. P. 549-559.

52. Eisenstadt S.N. Revolution and the transformation of societies: a comparative study of civilizations. New York; London: Free Press. 1978. 348 p.

53. Emerson H. The twelve principles of efficiency. New York, The Engineering Magazine, 1912.

54. Fayol A. Administration industrielle et générale. Paris. Dunod et Pinat. 1917. 174 p.

55. Gilbert F.B. Primer of scientific management. New York. D. Van Nostrand Company. 1912. 159 p.

56. Harrington H. J. Process Management Excellence: The Art of Excelling in Process Management (Five Pillars of Organizational Excellence). Paton Press, 2006. 176 p.

57. Hood C. A Public Management for all Seasons? Public Administration, 1991. Vol. 69. P. 3-19.

58. Inglehart R., Welzel. Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence, New York: Cambridge University Press, 2005. 56 p.

59. Mooney J.D. and Riley A.C. The principles of organization. New York, London, Harper & Brothers, 1939. 223 p.

№ 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

60. Plumptre T., Graham J. Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives. Institute On Governance. 1999. December 3. 27 p.

61. Pollitt C. Justification by works or by faith? Evaluating the New Public Management, Evaluation. 1995. P. 133-154.

62. Pollitt C. Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience. Oxford: Basil Blackwell, 1990. 214 p.

63. Principles of Good Governance. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>

64. Simon H.A. Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization (1st ed.). New York: Macmillan. 1947. 259 p.

65. Smuts J.Ch. Holism and Evolution. Gestalt Journal Press. 2013. 370 p.

66. Sztompka P. The Sociology of Social Change. Publisher: Wiley-Blackwell. 1993. 368 p.

67. Taylor F.W. The Principles of Scientific Management. Harper & Brothers, New York, 1911. 144 p.

68. Urwick L.F. Notes on the Theory of Organization. New York: American Management Association, 1952.

69. Urwick L.F. The elements of administration. Harper & brothers, 1944.

70. Weber M. *The Theory of Social and Economic Organizations*; ed. A.M. Henderson and T. Parsons. N.Y.: Free Press, 1947. 436 p