

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ МЕНЕДЖМЕНТУ
В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЯХ

FEATURES OF MANAGEMENT ORGANIZATION IN STATE ORGANIZATIONS

У статті з'ясовано особливості організації менеджменту в державних організаціях у сучасних умовах. Визначено розбіжності між державним та приватним управлінням. Наведено сучасні тенденції розвитку державного сектору економіки. Показано, що реалізація кожної функції менеджменту державних підприємств має певну специфіку, зокрема: планування і прогноз у державних установах зазвичай виходять із цілей, що встановлюються вищими органами; організація державної служби, як правило, має більш ієрархічну структуру та відповідні їй управлінські процедури; мотивація у державній службі меншою мірою орієнтується на грошову винагороду і більшою мірою – на стимул негрошового характеру; контроль у державній службі має ширший характер, ніж у комерційній організації. Зазначено, що у практику роботи державних установ проникає технологія створення команд – гнучких тимчасових творчих груп, орієнтованих на створення нового або вдосконалення старого «продукту».

Ключові слова: менеджмент, державні організації, управління, мотивація, контроль.

В статті виявлені особливості організації менеджменту в державних організаціях у сучасних умовах. Опре-

делены различия между государственным и частным управлением. Приведены современные тенденции развития государственного сектора экономики. Показано, что реализация каждой функции менеджмента государственных предприятий имеет определенную специфику, в частности: планирование и прогноз в государственных учреждениях, как правило, исходят из целей, устанавливаемых вышестоящими органами; организация государственной службы, как правило, имеет более иерархическую структуру и соответствующие ей управленческие процедуры; мотивация в государственной службе в меньшей степени ориентируется на денежное вознаграждение и в большей степени – на стимул неденежного характера; контроль в государственной службе носит более широкий и более охватывающий характер, чем в коммерческой организации. Отмечено, что в практику работы государственных учреждений проникает технология создания команд – гибких временных творческих групп, ориентированных на создание нового или совершенствование старого «продукта».

Ключевые слова: менеджмент, государственные организации, управление, мотивация, контроль.

УДК 338.242

<https://doi.org/10.32843/infrastruct36-35>

Михайлюк О.М.

викладач економічних дисциплін
Коледж інформаційних систем
і технологій

ДВНЗ «Київський національний
економічний університет
імені Вади́ма Гетьмана»

The article deals with the peculiarities of the organization of management in state organizations in modern conditions. The discrepancies between public and private government have been identified. The modern tendencies of development of the public sector of economy are given. It is shown that the implementation of each function of management of state-owned enterprises has some specificity, in particular: planning and forecasting in state institutions, as a rule, proceed from the goals set by higher authorities; a civil service organization, as a rule, has a more hierarchical structure and related management procedures; motivation in the civil service is less oriented towards monetary remuneration and more to non-monetary incentive; control in the civil service is broader and more encompassing than that of a commercial organization. It is noted that the technology of creation of teams – flexible temporary creative groups focused on creating a new or improving an old “product” is getting into the practice of work of state institutions. It is noted that in modern conditions people are no longer considered as an obstacle in the activity of public service, and increasingly are perceived as a customer and consumer of services. The civil service, especially at the municipal level, is gradually becoming a sector of specific services. The main trend in the change of management in the civil service is now the transfer of management methods, technologies and techniques from the commercial sphere to the public. In the process of establishing a new model of government management changes the control procedures. In the place of total bureaucratic control comes control from the consumers of public service, which is carried out both directly and through the public organization and the media. Public service management techniques for commercial organizations have recently been used in marketing and strategic planning. It is concluded that the new conditions of development of society lead to the fact that many methods and techniques of management, which have proved effective in the commercial sector, are gradually being transferred to the practice of public service. At the same time, public organizations are characterized by features that distinguish them from private ones. Therefore, not all methods and techniques of management that produce results in the private sector can invariably find effective application in the public service.

Key words: management, state organizations, management, motivation, control.

Постановка проблеми. В Україні та світі загалом останнім часом відбулися великі зміни в умовах функціонування державного сектору, що відображає загальні тенденції розвитку всього суспільства. Інтернаціоналізація економічних зв'язків, розвиток технологій, заснованих на новітніх знаннях, інформатизація всіх аспектів життя людей, загострення конкуренції організацій і держав, нова роль нематеріальних нововведень – ось лише неповний перелік нових реалій початку ХХІ ст.

Водночас членство України в СОТ та наміри вступу до ЄС вимагають науково обґрунтованої та якісно побудованої системи управління підприємством, що є однією з найголовніших складових частин успіху економічного розвитку країни. Впрова-

дження менеджменту у виробничо-господарську діяльність вітчизняних підприємств є ефективним важелем та інструментом формування ринкових стратегій, залучення інвестицій, здійснення нововведень, оптимізації співвідношення попиту і пропозиції, економічного піднесення країни. Саме це зумовлює актуальність цієї теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження проблеми менеджменту зробили відомі західні вчені Ф. Тейлор, Ф. Гілберт, М.П. Фоллет, А. Файоль, Дж. Муні, Е. Мейо, Г. Форд, Ч. Бернар, Н. Віннер, П. Друкер, Д. МакГрегор, К. Шеннон, Т. Пітерс, Р. Уотермен та інші. Питання про природу й особливості управління організаціями найбільш повно охарактеризовані

у працях В. Смірної та Ф.І. Хміля, погляди на сутність менеджменту висвітлені у роботах А. Наумова та О. Віханського, Р. Дафта.

Постановка завдання. Мета статті – з'ясувати особливості організації менеджменту в державних організаціях у сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. У державному секторі відбуваються ті самі зміни, що і в комерційному. Ключовою тенденцією є прискорення змін. Багато державних підприємств, орієнтованих на виконання традиційних функцій держави, приватизуються і роздержавлюються. У практику менеджменту на державних підприємствах усе більше проникають методи управління, які виправдали себе в приватному секторі. Це стосується і формування тимчасових робочих груп, стратегічного планування, делегування повноважень, маркетингу, методів управління корпоративною культурою і багатьох інших методів та прийомів управління. Відбувається поступовий перехід до нової моделі менеджменту, в якій центральним системоутворюючим елементом стає орієнтація на досягнення результату.

Але є об'єктивно зумовлені розбіжності між державним і приватним управлінням (табл. 1).

Проблеми протиставлення громадської служби і прибутку, визначення результатів діяльності та правових обмежень становлять головні суттєві відмінності між державним і приватним управлінням. Методичні відмінності охоплюють такі питання, як системи персоналу, часові перспективи керівників, критерії ухвалення рішень, здатність планувати свою діяльність та методи оцінки результатів діяльності.

Можна виділити такі тенденції розвитку державного сектору сучасної економіки, як:

- приватизація;
- проникнення ринкових моделей взаємодії в державний сектор;
- контрактна основа виконання державних функцій;
- нові інформаційні технології;
- управлінські та фінансові нововведення;
- зміна моделі управління.

Менеджмент традиційно пов'язують із комерційними організаціями. Водночас усі основні закономірності загального менеджменту, що розглядаються в класичних підручниках і посібниках,

проявляються і в управлінні державними організаціями. Менеджмент державних підприємств має ті самі основні риси, що й менеджмент у комерційній організації. Так само, як і менеджмент у комерційній фірмі, він являє собою управління організацією, тобто групою людей, які координують свої дії для вироблення і досягнення загальних цілей. Під менеджментом державних підприємств розуміється і процес управління в межах установ державної служби, і наука про це управління, і мистецтво управління, і відповідний набір навичок, і персонал державного управління.

Менеджмент державних підприємств здійснюється через свої основні функції: планування, організацію, координацію, мотивацію і контроль. Поділ управлінської праці нормативно закріплюється в організаційній структурі, а повторювані і стандартні дії – в управлінських процедурах.

Менеджмент у державній службі являє собою один із видів спеціального менеджменту, який вивчає особливі риси, специфіку прояву функцій, а також особливі закономірності та тенденції, що відрізняють менеджмент у державній службі від менеджменту в інших сферах. Будучи одним із видів спеціального менеджменту, менеджмент у державній службі розпадається на низку інших, більш специфічних видів менеджменту. Так, наприклад, у межах менеджменту в державній службі можна виділити військовий менеджмент, менеджмент надзвичайних ситуацій, а також міністерський менеджмент, регіональний і муніципальний менеджмент тощо. Особливості менеджменту в державній службі проявляються насамперед у цілях, методах, оцінці результатів, звітності, процедурах контролю, відповідальності і системах стимулів.

Реалізація кожної функції менеджменту державних підприємств має певну специфіку:

- планування і прогноз у державних установах зазвичай виходять із цілей, що встановлюються вищими органами, а в кінцевому рахунку – народом на основі демократичного вибору;
- організація державної служби, як правило, має більш ієрархічну структуру та відповідні їй управлінські процедури. Тому в межах державної служби складається особливий адміністративно-бюрократичний стиль управління, який має багато спільного зі стилем управління у великих ієрархічних комерційних організаціях;

Таблиця 1

Суттєві розбіжності між державним і приватним управлінням

№	Критерій	Державне управління	Приватне управління
1	Орієнтація	Спрямовують свою діяльність на вдоволення політично визначених потреб	Одержання прибутку
2	Мотивація	Вдоволення потреб у громадській службі	Прибуток
3	Вимір успіху	Немає чіткого визначення	Прибутковість
4	Правове середовище	Закон визначає умови функціонування. Значно більше число обмежень	Закон загалом каже адміністратору лише про те, що йому заборонено робити

– мотивація у державній службі меншою мірою ґрунтується на грошовій винагороді і більшою мірою на стимул негрошового характеру (престиж, виконання важливої роботи, стабільність, можливість подальшої кар'єри тощо);

– контроль і оцінка результатів у межах державної служби здійснюються вищими структурними одиницями й одночасно людьми як безпосередньо, так і за допомогою засобів масової інформації та громадських організацій. Контроль у державній службі має більш широкий і більш охоплювальний характер, ніж у комерційній організації.

Специфіка менеджменту в державній службі часто позначається місткими термінами «адміністрування» і «бюрократія». Ці терміни зазвичай позначають тяжіння менеджменту в державній службі до авторитарної моделі управління, в якій ключовими характеристиками менеджменту є:

- дотримання інструкцій;
- поділ на тих, хто видає інструкції, і тих, хто їх виконує;
- концентрація влади і політичної волі;
- обмеження волі;
- адміністративний контроль;
- авторитарний стиль управління.

Менеджмент у будь-якій сфері, в тому числі і в державній службі, зазнає змін. Основною тенденцією зміни менеджменту в державній службі нині стало перенесення управлінських методів, технологій і прийомів із комерційної сфери в державну. Підходи та технології менеджменту, відпрацьовані в комерційних фірмах, які досягли успіху, впроваджуються в практику управління інших організацій, у тому числі державних. З погляду менеджменту стираються кордони між комерційними та некомерційними організаціями, оскільки більшість підходів і прийомів успішного менеджменту комерційних організацій актуальні і для державних організацій. Деякі загальні тенденції трансформації менеджменту в державній службі наведені в табл. 2.

Особливо яскраво нова модель управління проявляється в тих сферах, де потрібні нові підходи, де зміна навколишнього середовища змушує постійно шукати вирішення завдань, що виникають. В Україні ця тенденція посилюється у зв'язку з тим, що загалом система державного управління

трансформується від переважно адміністративних методів до переважно економічних [1, с. 116].

Однак у дедалі зростаючій кількості конкретних сфер державної служби потрібні нестандартні вирішення нових завдань. У цих сферах традиційна модель менеджменту змінюється новою, на місце авторитарного управління приходять менеджмент участі. Із розвитком альтернативних можливостей здійснення функцій державної служби, зі зростанням приватизації поступово руйнується монополія державних установ на надання певних послуг населенню. Особливо яскраво це видно на прикладі муніципальних служб, коли все більше муніципальних послуг переходить із державної на приватну основу; це стосується й експлуатації житлового фонду, і прибирання сміття, і будівництва доріг, і надання послуг зв'язку. Традиційна бюрократична система управління починає поступово замінюватися новою, в якій присутні елементи ринкових механізмів. У зв'язку з цим людина вже не розглядається як перешкода у діяльності державної служби, а все більшою мірою починає сприйматися як клієнт і споживач послуг. Державна служба, особливо на муніципальному рівні, поступово перетворюється на сферу специфічних послуг.

Ключовою характеристикою успішного менеджменту в державній службі стає інноваційність. У практику роботи державних установ проникає технологія створення команд – гнучких тимчасових творчих груп, орієнтованих на створення нового або вдосконалення старого «продукту». Створення інноваційного потенціалу в межах державної установи стає запорукою його успішної діяльності.

Для створення інноваційного потенціалу необхідно на кожному рівні управління стимулювати експерименти, нові починання, орієнтувати інноваційну стратегію скоріше на розвиток «крок за кроком», ніж на глобальний технологічний прорив. Нова модель управління в державній службі передбачає постійне навчання та підвищення кваліфікації, ретельний відбір персоналу, надання гарантій зайнятості. Адаптивність організації досягається за допомогою відносної стабільності колективу, що володіє загальними цінностями і загальним баченням [3, с. 56].

Таблиця 2

Трансформація менеджменту у державній службі

Традиційна модель	Нова модель
Авторитарне управління	Менеджмент участі
Монополія з надання послуг	Змагання, конкуренція в наданні послуг
Людина – перешкода в діяльності	Людина – клієнт, споживач послуг
Механізм бюрократії	Механізм ринку
Дотримання правил і процедур	Орієнтація на цілі і місію
Боротьба з проблемами	Запобігання проблемам
Вимірювання витрат	Вимірювання результатів
Бюрократичний контроль	Громадський контроль

У процесі становлення нової моделі управління в державній службі видозмінюються процедури контролю. На місце тотального бюрократичного контролю приходять контроль із боку споживачів послуг державної служби, який здійснюється як безпосередньо, так і за допомогою прогромадської організації та засобів масової інформації. Контроль в умовах децентралізації управління стає більш жорстким (чим більшою є децентралізація, тим більш ретельним повинен бути контроль), наближається до безпосередніх виконавців і значною мірою починає здійснюватися ними самими.

Найбільш яскравими прикладами успішного використання в державній службі прийомів менеджменту комерційних організацій останнім часом стали маркетинг і стратегічне планування. Маркетинг – одна з найбільш дієвих концепцій сучасного менеджменту, орієнтує діяльність комерційного підприємства на потреби споживача. Багато прийомів маркетингу досить успішно розвиваються і розробляються в межах територіального маркетингу, здійснюваного державними органами регіонального управління. Територіальний маркетинг – це діяльність із залучення на територію, в регіон нових економічних агентів, що сприяють процвітанню регіону загалом. Територіальний маркетинг може здійснюватися у вигляді маркетингу регіону або муніципальної освіти, маркетингу ділянок землі або житла, маркетингу зон господарської забудови, маркетингу інвестицій, туристичного маркетингу та ін.

Стратегічне планування може успішно використовуватися під час здійснення антикризових заходів у регіонах і містах, щодо інвестицій у розвиток територій, у процесі управління масштабними інфраструктурними проектами [2, с. 97].

Формування і закріплення цілей діяльності державних організацій можуть принести багато користі, особливо якщо ці цілі відповідають стандартним вимогам вимірності, досяжності, орієнтованості в часі і несуперечності. Системний аналіз переваг, слабких сторін, можливостей і загроз тієї чи іншої організації також є потужним інструментом стратегічного управління, який приносить реальну користь державній службі.

Прийоми стратегічного планування, формалізовані в бізнес-плануванні, досить широко застосовуються у практиці роботи державних організацій. Проте повною мірою всі конструктивні елементи стратегічного планування і стратегічного управління ще належить впровадити у практику роботи державної служби.

Висновки з проведеного дослідження. Нові умови розвитку суспільства приводять до того, що багато методів і прийомів менеджменту, які довели свою результативність у комерційному секторі, поступово переносяться у практику державної служби. Водночас державні організації характе-

ризуються особливостями, що відрізняють їх від приватних. Ці особливості полягають насамперед у масштабах та якостях цілей, відповідальності, мотивації, орієнтації, правовому середовищі, вимірі успіху, звітності та оцінці результатів діяльності. Тому не всі методи і прийоми менеджменту, що дають результати у приватному секторі, можуть у незмінному вигляді знайти ефективне застосування у державній службі. Останнім часом у всьому світі відзначається зміна моделі менеджменту в державній службі, і ці зміни загалом збігаються зі змінами менеджменту в комерційних організаціях.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Друкер П. Практика менеджмента / пер. с англ. Москва: Издательский дом «Вильямс», 2002. 398с.
2. Завадський Й.С. Менеджмент: Management. Видання друге. Київ: Українсько-фінський інститут менеджменту і бізнесу, 1998. 542 с.
3. Ильин А.И., Сеница Л.М. Планирование на предприятии. Стратегическое планирование. Учеб. пособие для вузов: Т.1. Минск, 2000. 416 с.
4. Иванова І.В. Менеджер – професійний керівник: Навчальний посібник. Київ: Київський національний торговельно-економічний університет, 2001. 107 с.
5. Корпоративне управління в Україні: інтелектуальний капітал, персонал, якість. Монографія / Л.І. Скібіцька та ін.; за ред. В.І. Щелкунова, Г.В. Жаворонкової. Київ: Наукова думка, 2010. 616 с.
6. Основы менеджмента / М.Х. Мескон и др.; пер. с англ. Москва: Дело, 1992. 702 с.
7. Микитюк П.П. Інноваційний менеджмент. Київ: Центр навчальної літератури, 2007. 399 с.

REFERENCES:

1. Druker P. (2002) Praktika menedzhmenta [Management Practice] / per. s angl. Moskva: Izdatelskiy dom «Vilyams». (in Russian)
2. Zavadskyy Y.S. (1998) Menedzhment: Management [Management: Management] Vydannya druhe. Kyiv: Ukrayinsko-finskyi instytut menedzhmentu i biznesu. (in Ukrainian)
3. Ilin A.I., Sinitsa L.M. (2000) Planirovaniye na predpriyatii. Strategicheskoye planirovaniye [Planning at the enterprise. Strategic planning]. Uchebnoye posobiye dlya vuzov: Tom 1. Minsk. (in Russian)
4. Ivanova I.V. (2001) Menedzher – profesynnyy kerivnyk [Manager – Professional Manager]: Navchalnyy posibnyk. Kyiv: Kyivskyy natsionalnyy torhovelno-ekonomichnyy universytet. (in Ukrainian)
5. Korporatyvne upravlinnya v Ukrayini: intelektualnyy kapital, personal, yakist [Corporate Governance in Ukraine: Intellectual Capital, Personnel, Quality] (2010) Monohrafiya / L.I. Skibitska ta inshi; za red. V.I. Shchelkunova, H.V. Zhavoronkovoyi. Kyiv: Naukova dumka. (in Ukrainian)
6. Osnovy menedzhmenta [Fundamentals of Management] (1992) / M. KH. Meskon i dr.; per. s angl. Moskva: Delo. (in Russian)
7. Mykytyuk P.P. (2007) Innovatsiynny menedzhment [Innovation Management]. Kyiv: Tsentr navchalnoyi literatury, 2007. (in Ukrainian)

FEATURES OF MANAGEMENT ORGANIZATION IN STATE ORGANIZATIONS

The purpose of the article. The purpose of the article is to find out the peculiarities of the organization of management in state organizations in modern conditions. The public sector is undergoing the same changes as in the commercial sector. The key trend is to accelerate change. Many state-owned enterprises focused on the traditional functions of the state are being privatized and privatized. The management practices that have justified themselves in the private sector are increasingly penetrating management practices in state-owned enterprises. This also applies to the formation of temporary working groups, strategic planning, delegation of authority, marketing, corporate culture management practices, and many other management methods and techniques. There is a gradual transition to a new model of management, in which the central system-forming element becomes the result orientation.

Methodology. Methods of analysis and synthesis, induction and deduction, generalization and systematization were used in the study.

Results. The implementation of each function of the management of state-owned enterprises has certain specificities, in particular: planning and forecasting in state-owned institutions are usually based on the goals set by higher authorities; a civil service organization, as a rule, has a more hierarchical structure and related management procedures; motivation in the civil service is less oriented towards monetary remuneration and more to non-monetary incentive); control in the civil service is broader and more encompassing than that of a commercial organization. The practice of government agencies is the technology of creating teams – flexible temporary creative groups, focused on creating a new or improving an old “product”.

It is noted that in the process of establishing a new model of government management changes in the procedures of control. In the place of total bureaucratic control comes control from the consumers of public service, which is carried out both directly and through the public organization and the media. Control under decentralized management becomes more rigid (the greater the decentralization, the more careful the control must be), approaches the immediate executors, and largely begins to exercise them.

Practical implications. The practical significance of the obtained results is to find out the peculiarities of management in state organizations, which can be used in the development of practical recommendations for improving the management of state-owned enterprises in Ukraine.

Value/originality. In the article we investigated the peculiarities of management in public organizations and tendencies of public sector development in market conditions. As a result, it was concluded that not all management methods and techniques that produce results in the private sector can invariably find effective application in the public service. Recently, there has been a worldwide change in the model of public service management, and these changes generally coincide with changes in management in business organizations. It is the search for the most effective, from the point of view of the specificity of the public sector, the model of management in state organizations that determines the prospects for further research in this direction.