

ВИКОРИСТАННЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УПРАВЛІННІ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ

Статтю присвячено теоретичному обґрунтуванню та практичному використанню принципів адміністративного менеджменту в управлінні Верховною Радою України.

Ключові слова: адміністративний менеджмент, економічна діяльність, принцип управління, державний менеджмент, Верховна Рада України.

I. Вступ

Ефективність сучасного реформування системи державного управління значною мірою залежить від застосування нових концепцій та форм соціальної взаємодії, уже апробованих у країнах зі сталими традиціями демократичного врядування. У низці різноманітних концепцій заслуговують на увагу такі: “менеджмент”, “державний менеджмент”, “публічний менеджмент”, “менеджеризм”, “новий державний менеджмент” і “новий публічний менеджмент”, в яких управління в різних варіаціях пов’язано з ефективністю та результативністю.

Методології дослідження менеджерських аспектів в управлінській діяльності присвятили свої праці Б. Бозман, Д. Болді, Дж. Вульф, Е. Майо, М. Мескон, М. Альберт і Ф. Хедоурі, П. Окойн, Д. Осборн, Т. Геблер і П. Пластрик, К. Полліт, Л. Рю та Л. Біар, Л. Террі, К. Худ та інші західні науковці.

Останнім часом зазначену проблематику аналізують й українські та російські вчені, зокрема: О. Амосов, В. Голуб, Г. Зінченко, В. Комаровський, Г. Одінцева, Л. Приходченко, Л. Сморгунів, В. Солових та А. Ліпенцев. Вони сходяться на тому, що запровадження менеджменту в діяльність органів державної влади пов’язано, насамперед, з недостатньою ефективністю традиційного адміністрування, частковим сприйняттям принципів регулювання ринкових відносин та недержавних організацій.

Водночас потребує більш детального аналізу питання реалізації наведених поглядів у врядуванні в різних країнах світу, тобто в управлінській практиці. А це, у свою чергу, вимагає систематизації найбільш значущих підходів до тлумачення державного (у більш широкому значенні – адміністративного) менеджменту.

II. Постановка завдання

Відтак, з огляду на сказане, завданням цієї статті є систематизація напрацювань науковців щодо сутності адміністративного менеджменту, його принципів, а також з’ясування практики запровадження принципів менеджменту в діяльність органів державної влади.

Мета статті полягає в теоретичному обґрунтуванні та розгляді практичного використання принципів адміністративного менеджменту в управлінні Верховною Радою України.

III. Результати

Для предмета нашого дослідження неперемінне значення мають напрацювання А. Файоля, якого сьогодні називають одним із класиків менеджменту. Актуальним, зокрема, є його твердження: “Управляти – означає передбачати, організовувати, розпоряджатися, координувати й контролювати”. У руслі наведеного виокремлюють функції адміністрування: передбачення, організація, розподіл, координація та контроль.

До основних здобутків науковця належить і формулювання принципів управління. Це, зокрема, поділ праці; влада; дисципліна; єдність командування; єдність керівництва; підпорядкування індивідуальних інтересів загальній меті; винагорода; централізація; ієрархія, або скалярний принцип; порядок; рівність; стабільність персоналу; ініціатива; корпоративний дух (див. рис.).

Аналіз теоретичної спадщини А. Файоля обмежується зазвичай його працею “Загальне й промислове управління”, написаною в 1916 р. й націленою, передусім, на дослідження суто економічних процесів. Проте автор із часом значною мірою вдосконалив власну управлінську концепцію. Яскравим прикладом такої еволюції став виступ науковця на Другому Міжнародному з’їзді з управління (м. Брюссель, 1923 р.), який викликав значний резонанс у політичному житті того-

часної Європи. Урядовці деяких країн, які були присутніми на з'їзді, навіть зобов'язалися запровадити наведений підхід в управ-

лінську практику. Утім, за згадкою учасника подій Ю. Любовича, такі обіцянки були не більше як даниною авторитету А. Файоля.

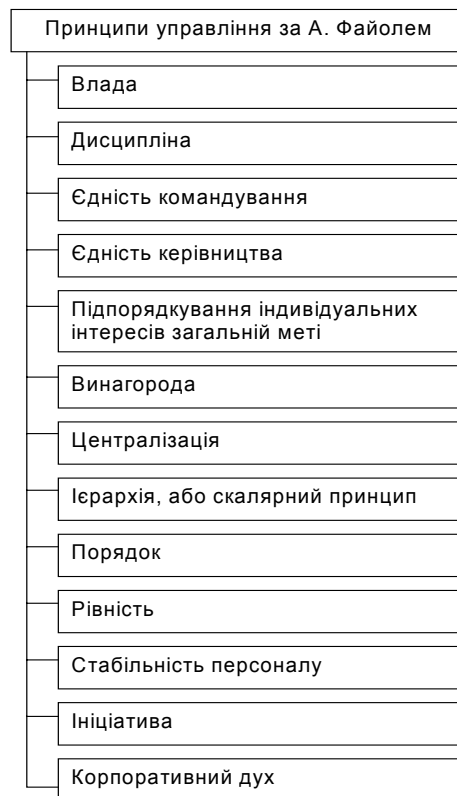


Рис. Принципи управління за А. Файолем

Ускладнення суспільних відносин у середині та другій половині XX ст. спричинило появу значної кількості змістовних моделей адміністративного менеджменту. М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі у книзі "Основи менеджменту" зробили наголос на процесі здійснення державного управління [6].

В. Голуб, крім іншого, вказує на такі характеристики адміністрування та менеджменту: "З різноманітних визначень випливає, що адміністрування істотно звеличує дотримання інструкцій, тоді як для менеджменту пріоритетні: досягнення результатів та персональна відповідальність менеджера, щоб результати були досягнуті" [2]. А. Ліпенцев дещо зміщує акценти, вказуючи, що в межах методології підходу "державний менеджмент – новий державний менеджмент" автори переважно вживають термін "організаційна культура", коли розглядають культуру державної установи [5].

Отже, сутнісні ознаки адміністративного менеджменту, порівняно з класичним адмініструванням, мають позначатися сукупністю таких обставин:

- націленістю на кінцевий результат;
- поєднанням більшої міри свободи дій з відповідальністю;
- значущістю організації та організаційної культури;
- відкритістю для впливів навколишнього середовища;

- зв'язками з користувачами послуг, наявністю зворотного зв'язку.

У 1980-х рр. у деяких країнах на менеджеральній основі було започатковано проведення адміністративних реформ, які в деяких деталях навіть вирізнялися від наявної на той час теоретичної основи. В організацію державного управління було запроваджено, зокрема, фінансові й економічні методи, запозичені у приватному секторі. Взірцем для проведення таких реформ була державна політика, упроваджувана у Великій Британії урядом М. Тетчер, що базувалася на принципах відокремлення надання державних послуг від їхнього виробництва, орієнтації більшою мірою на інтереси споживачів, а також запобігання різноманітним проблемам шляхом гнучкого планування. Водночас слід звернути увагу й на те, що наведена політика могла успішно реалізовуватися лише в умовах "сильної держави", яка в особі її провідників і мала забезпечити втілення в життя нового курсу.

Роль держави в роки правління М. Тетчер узагалі стрімко зросла. У цьому сенсі заслуговує на увагу й спрямованість тогочасних реформ у Новій Зеландії, що ґрунтувалися на децентралізації та вдосконаленні соціальних програм і забезпечили вихід країни з кризового стану. За оцінкою Д. Осборна та П. Пластрика, успішність реформ у цій країні завдячувала волі державних і полі-

тичних діячів, а також підтримці з боку суспільства [7].

На наведеній основі формувалася й концепція нового адміністративного менеджменту, яку стали розглядати як теоретичну базу для проведення адміністративних реформ.

Разом із тим у тлумаченні деяких науковців відмінності між “державним менеджментом” і “новим публічним менеджментом” видаються не досить значними та стосуються лише нюансів управління. К. Худ, наприклад, складовими нового адміністративного менеджменту називає професійний менеджмент у державній сфері; ясні стандарти й міру виконання; більшу увагу кінцевій продукції (результату); створення нових управлінських союзів; досягнення ефективності як усередині організації, так і в зв'язках із зовнішнім оточенням; систему змагань у державному секторі; нові стилі керівництва, що апробовані в приватній практиці; кращу дисципліну, економію ресурсів. У цьому переліку якісно новим видається положення щодо нових стилів керівництва. Усі ж інші характеристики властиві й “традиційному” державному менеджменту. Водночас необхідно розмежовувати в руслі нового адміністративного менеджменту теорію суспільного вибору та менеджеризм, які, відповідно, базуються на тісному переплетенні політики й адміністрування. Утім, і на це слід звернути особливу увагу, теорія суспільного вибору як один із підрозділів економічної теорії започатковується ще в 1960-х рр.

Деякі науковці, до речі, проводять межу, скоріше, не між державним (публічним) менеджментом і новим публічним менеджментом, а між публічним менеджментом та адмініструванням. У цьому сенсі заслуговують на увагу напрацювання Л. Волчкової та В. Мініної щодо розмежування предметів адміністрування й державного (адміністративного) менеджменту. Адміністрування, на їхній погляд, “це впорядкувальна діяльність органів державної влади та управління, яка формує основу для стабільних відносин і взаємодій суб'єктів влади, управління, господарського й суспільного життя” [1]. Державний же менеджмент полягає у використанні підприємницьких та інноваційних видів управлінської діяльності.

До сутнісних ознак нового адміністративного менеджменту, порівняно з традиційним менеджментом, з огляду на зазначене, маємо зарахувати:

- більшу міру відкритості влади;
- чіткі стандарти й критерії управлінської діяльності;
- оперативне реагування на нові тенденції суспільного розвитку (у тому числі й на кризові явища);
- сприйняття деяких елементів регулювання, властивих недержавним організаціям і ринковому сектору: гнучке планування; більша міра орієнтації на кінце-

вий результат; тісний взаємозв'язок між ефективною організаційною структурою та якістю роботи з населенням (якістю послуг) тощо.

Наведені компоненти концепції нового адміністративного менеджменту мають досить привабливий вигляд. Утім, значущість наведеної концепції має виявлятися не в загальних гаслах та деклараціях намірів, а в можливості бути реалізованою в практиці управлінської діяльності.

Насамперед, слід зауважити, що навіть у країнах зі зрілими традиціями демократичного врядування реалізація наведених принципів супроводжувалася деякими ускладненнями в суспільному житті. Не можна сприяти однозначно позитивно й “рейганоміку” та “тетчеризм”, тобто реформування політичної системи США й Великої Британії на засадах нового адміністративного менеджменту. Відомо, наприклад, що одним із найвагоміших результатів діяльності Р. Рейгана нарівні із частковим оздоровленням фінансової системи була різка поляризація американського суспільства.

Суперечливість наведеного курсу була відзначена й британськими виборцями. У результаті проведених у 1997 р. парламентських виборів, наприклад, консерватори отримали найгірший результат за останні 90 років. Водночас лейбористи, які стали незаперечними переможцями виборчих перегонів, перейняли деякі програмні ідеї опонентів та почали запроваджувати “тетчеризм з людським обличчям”.

Чи не найбільш вразливим аспектом наведених реформ став частковий відхід від демократичних стандартів. Адже, наприклад, менеджмент як тип керівництва тяжіє до акцентування уваги на технології управлінського процесу, натомість затушовуючи його політичну складову (що, до речі, призводить до утискування таких невід'ємних складових політики, як політичне лідерство та партійно-політичне представництво).

Для предмета нашого дослідження непересічне значення також має той факт, що деякі розвинуті країни задовго до появи “нового адміністративного менеджменту” вже апробували деякі схожі управлінські засоби. Так, реалізація цієї моделі в Новій Зеландії та Великій Британії спочатку не викликала зацікавленості громадськості й не була сприйнята в таких країнах з високорозвиненою економікою, як ФРН та Японія. Як, наприклад, однією з причин такого стану речей був незрівнянно вищий рівень якості публічних послуг у цих країнах. Поява ж у ФРН часткового інтересу до нової концепції пов'язана з податково-бюджетною кризою, що є підставою для позначення “нового адміністративного менеджменту” як “антикризового менеджменту”.

IV. Висновки

З огляду на наведений вище матеріал, новий публічний менеджмент постає як складна,

системна й певною мірою суперечлива державна політика. Таку політику, навіть з урахуванням її беззаперечних позитивних якостей, не можна вважати ні єдино правильною, ні навіть найбільш ефективною. До її переваг, передусім, слід зарахувати більшу міру відкритості влади та принципову націленість на кінцевий результат. Крім того, новий публічний менеджмент виявився ефективним підґрунтям для подолання системної кризи (і в цьому сенсі його можна називати й "антикризовим менеджментом"). Запозичення ж державним сектором деяких ринкових регуляторів неможливо оцінити однозначно.

У річці окресленої проблематики нагальним завданням для подальших досліджень має бути уточнення структури нового адміністративного менеджменту, а також упродовження його принципів у практику владарування в перехідних суспільствах.

Список використаної літератури

1. Волчкова Л. Т. Реформирование государственного управления в контексте основных тенденций развития современного общества / Л. Т. Волчкова, В. Н. Минина // Государственное управление: электр. вестник. – 2006. – № 7. – Режим доступа: http://e-journals.spa.msu.ru/7_2006.html.
2. Голуб В. В. Державно-управлінська взаємодія у контексті розвитку концепції державного менеджменту / В. В. Голуб // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія "Управління". – Київ, 2007. – Вип. 2 (8): Муніципальне та державне управління. – С. 27–37.
3. Кравченко А. И. История менеджмента : учеб. пособ. для студ. вузов / А. И. Кравченко. – Москва : Академ. проект, 2003. – 560 с. – (Сер. "Gaudeamus").
4. Леффлер Э. Германия / Эльке Леффлер // Реформа государственного управления: международный опыт; пер. с англ. – Москва, 2003. – С. 263–279.
5. Ліпенцев А. В. Вплив організаційної культури державних органів влади на процеси реформування державного управління: міжнародний досвід / А. В. Ліпенцев // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Харків, 2007. – Вип. 4 (19). – С. 208–215.
6. Мескон М. Основы менеджмента / Майкл Мескон, Майкл Альберт, Франклин Хедоури; [пер. с англ. М. А. Майорова и др.]. – 2-е изд. – Москва : Дело, 2001. – 800 с.
7. Осборн Д. Управление без бюрократов. Пять стратегий обновления государства / Дэвид Осборн, Петер Пластрик; [пер. с англ. Э. Загашвили, ред. Л. Лопатникова]. – Москва : Прогрес, 2001. – 536 с.

Стаття надійшла до редакції 22.08.2014.

Гудзь П. В., Ершов С. В. Использование принципов административного менеджмента в управлении Верховной Радой Украины

Статья посвящена теоретическому обоснованию и практическому использованию принципов административного менеджмента в управлении Верховной Радой Украины.

Ключевые слова: административный менеджмент, экономическая деятельность, принцип управления, государственный менеджмент, Верховная Рада Украины.

Gudz P., Ershov S. Using the Principles of Administrative Management in the Management of the Verkhovna Rada of Ukraine

Article's aim is consisting in the theoretical grounding overview of practical use of the administrative management's principles in the management of Verkhovna Rada of Ukraine.

Taking into account the given material, the new public management is arising as a complex, system and in some degree as a contradictory state policy. Even taking into account its indisputable eligibilities, we cannot consider such a policy neither only right, nor even the most effective. As its advantages first of all we have to identify the higher degree of authorities openness and principal determination at the final result. Also the new public management proved itself as an effective ground for the overcoming of a system crisis (and in this sense it can be called a "anti-crisis management" too). But borrowing some of the market regulators by the state sector cannot be estimated uniquely.

For the subject of our research it's very important that some developed countries long before the appearance of "new administrative menegement" already probed some similar management means. For instance, the beginning of this model's realization in New Zealand and Great Britain at first did not generate public interest and was not accepted in such countries with highly developed economy as Federal Republic of Germany and Japan. As Leffler notes, for example, one of the reason for such a situation was the overwhelmingly higher level of public services' quality in these countries. But arising of some interest to this new concept in Federal Republic of Germany connected to the tax and budget crisis, which is a ground to the labeling of "new administrative management" as "anti-crisis management".

In the context of the defined problems the acute task for the further research has to be the clarification of new administrative management structure and implementation of its principles into the practice of authorities in the transitional societies.

Key words: administrative management, economic activities, the principle of management, state management, the Verkhovna Rada of Ukraine.