

УДК 342.9

*Д. А. Володіна**здобувач**Науково-дослідного інституту публічного права*

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ФОРМ ТА МЕТОДІВ МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Постановка проблеми. Управління будь-якою організацією, особливо органом державної влади – це складний процес, який окрім правового обрамлення має цілу систему форм та методів реалізації. Адже саме ці категорії встановлюють зміст та особливості впливу управління на відносини, які виникають в середині організації в зв'язку із її функціонуванням. В даному аспекті менеджмент органів державної влади, який існує в площині управління, також характеризується великим колом форм та методів, які виражають ступінь та широту його практичної реалізації.

Стан дослідження проблеми. Питання форм та методів в галузі управління органами державної влади неодноразово ставало предметом дослідження багатьох науковців, зокрема, Ю.С. Шемшученка, В.В. Богуцького, Ю.П. Битяка, В.В. Зуй, Г.П. Бондаренка, І.П. Голосніченка, В.П. Мартиненка, О.М. Ельбехта, І.О. Щєбליкіна, Д.В. Грибова та інших. Напрацювання зазначених вчених увійшли в наукову основу проведеного у статті дослідження.

Мета та завдання дослідження. Метою статті є визначення змісту, сутності, особливостей форм та методів менеджменту у розрізі його відношення до органів державної влади України, а також представлення обґрунтованої авторської позиції щодо видів обох категорій.

Виклад основного матеріалу. Необхідно зауважити, що і форми і методи менеджменту органів влади є відгалуженням загальнонаукових теорій про форми та методи діяльності взагалі. Так, починаючи науковий розгляд по порядку зауважимо, що термін «форма» позначає: зовнішній вигляд, вияв; контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; сукупність певних прийомів, способів здійснення; пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; поверхня з рельєфним зображенням для друкування; друкарський набір, уміщений в раму; спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз тощо [1; 2, с. 1543].

Ю.С. Шемшученко, у своїй юридичній енциклопедії, визначив поняття «форма» (від латинського «forma» — вигляд, зовнішність, устрій, різновид) як: устрій, вид, тип, структура відповідних суспільних (соціальних, економічних, правових, організаційних тощо) утворень або процесів

(наприклад, управління, судочинства, оплати, обміну), а також порядок чогось [3].

Отже, форма – це зовнішнє вираження того чи іншого об'єкту, його прояв у суспільній реальності. Відповідно до розуміння в рамках правової науки форма є зовнішнім вираженням права, як регулятора суспільних відносин. При цьому, правова форма, зазвичай, розглядається вченими у двох аспектах, як упорядкована законодавством діяльність органів влади, та як певний «сосуд» правового впливу: норма права, нормативно-правовий акт, юридична діяльність і таке інше. Проте, змістовно та за своєю класифікацією форми менеджменту органів влади тяжіють не до правових, а форм управління.

В правовій літературі існує багато точок зору на зміст форм управління. Наприклад, Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, розглядаючи форми державного управління, зазначають, що це зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів та посадових осіб (службовців), що використовуються в процесі державної виконавчої діяльності і спрямовані на реалізацію функцій управління [4, с. 91]. В.В. Богуцький під формою управлінської діяльності розуміє зовнішній вираз конкретних дій, які здійснюються з метою і в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності [5, с. 1]. Г.П. Бондаренко визначив форми державного управління, як зовнішнє вираження змісту, межі конкретних управлінських дій, які здійснюються безперервно органами державного управління, службовцями їх апарату [6, с. 164]. Заслужовує на увагу думка І.П. Голосніченка, який під формою управління розуміє управлінські дії, які мають зовнішній вираз [7, с. 103].

Отже, зважаючи на викладене, форму менеджменту органів влади можна визначити, як застосовувані за відповідними напрямками менеджменту групи однорідних управлінських методів впливу на персонал відповідного державного органу, його управлінську структуру та інші внутрішньо-організаційні відносини. Іншими словами, це об'єднані єдиною логікою та метою застосування дії, спрямовані на вирішення різних завдань управління за допомогою одразу декількох інструментів керування.

Проте, окрім визначення форм менеджменту, проблема також полягає у їх класифікації та окресленні конкретних видів, так як в науці не має

сталої позиції щодо даного питання. Загалом, на сьогоднішній день вироблено декілька підходів до виділення видів управлінських форм.

Наприклад, В.М. Манохін, визначаючи форми управління виділяє наступні їх види, а саме: акти управління; акти – організаційні дії в середині органу управління; цивільно-правовий договір тощо. І.І. Євтіхійєв, запропонував таку класифікацію форм управління: матеріально-технічні операції; організаційні заходи; цивільно-правові угоди; заходи безпосереднього примусу; акти державного управління. Заслуговує на визначення класифікація А.Є. Луньова, на думку якого усі управлінські форми варто класифікувати на: по-перше, дії направлені на видання актів управління; по-друге, вчинення інших юридично значимих дій; по-третє, проведення безпосередньо організаційних заходів [8; 9; 10, с. 186].

Таким чином, у науковій літературі на сьогоднішній день формується безмежна кількість наукових підходів до розуміння видів форм управління, зокрема в галузі державної діяльності. В більшості випадків всі інтерпретації вчених формуються навколо базової класифікації на правові та неправові форми управління. В даному випадку, правовими є форми, які на думку науковців несуть юридичні наслідки, наприклад, у вигляді видання нормативно-правових актів, а неправові – це форми управління, що передбачають організаційні дії та логічно до зазначеного не мають юридичної природи.

На наш погляд, подібна класифікація в рамках менеджменту органів державної влади не є обґрунтованою та правильною. Так, по-перше, будь-які дії в галузі управління, особливо в галузі управління органами державної влади мають правову природу, адже визначаються та «дозволяються» з боку законодавства. По-друге, не вірно говорити про те, що організаційні дії в межах регулювання діяльності органів влади або іншої організації не несуть юридичних наслідків. Так, зміна структури підприємства або державного відомства завжди супроводжується видання локальних нормативно-правових актів, які посвідчують волю керівника. По-третє, хоча форми менеджменту змістовно тяжіють до форм управління, в дійсності повністю їм не відповідають, адже сама категорія менеджменту лише існує в управлінській площині, але включає в себе більш широкий зміст. Як наслідок, ширшими за змістом та сутністю є форми менеджменту органів державної влади, ніж базові форми управлінської діяльності.

Виходячи з наведених відомостей форми менеджменту апріорі є правовими та несуть в собі юридичні методи впливу на суспільні відносини. На наш погляд, форми менеджменту органів державної влади можна класифікувати наступним чином:

1) юридичні операції – дана форма об'єднує в собі методи, заходи та засоби направлені на створення та видання нормативно-правових актів управлінського змісту, положення яких стосуються кадрових, функціональних або матеріально-технічних питань відповідного органу влади;

2) організаційно-розпорядчі дії – форма, сутність якої полягає в особливій управлінській діяльності керівника відповідного органу влади, яку направлено на вирішення структурних питань органу, на кшталт, доцільності існування окремих структурних одиниць, необхідності створення нових підрозділів; безпосереднього створення відповідних структурних одиниць тощо;

3) матеріально-технічні операції – форма менеджменту, ціллю якої є формування матеріально-технічного потенціалу органу влади, забезпечення фінансовими ресурсами службовців органу у відповідності до покладених на них завдань. В межах цієї форми застосовуються дії не просто управлінського, а фінансово-технічного характеру, пов'язані із формуванням, у першу чергу, бюджетно-бухгалтерської звітності щодо використаних відповідним органом влади засобів.

Як ми бачимо, невід'ємною частиною всіх форм менеджменту органів державної влади є відповідні методи, особливості яких також варті окремої уваги. Термін «метод» (від грецької «*metodos*») у широкому значенні слова – «шлях до чого-небудь», спосіб соціальної діяльності в будь-якій її формі, а не лише в пізнавальній [11, с. 184].

Водночас, в рамках проблематики менеджменту органів влади методи розкриваються де-що-по-іншому. Звернемо увагу на те, як зазначена категорія тлумачиться та класифікується у загальній теорії менеджменту.

Наприклад, І.О. Щєбликін та Д.В. Грибова обстоюють позицію відносно якої, методи менеджменту є сукупністю способів і прийомів впливу на колектив працівників та окремих виконавців з метою виконання місії організації та досягнення її цілей. Вони спрямовані на об'єкт управління (фірма, відділ, підрозділ тощо), тобто на працівників різних видів діяльності, їх зміст виявляється через особливості прийомів і способів впливу, а головною метою є забезпечення гармонії, органічного поєднання індивідуальних, колективних та суспільних інтересів. Усі методи менеджменту діалектично пов'язані з функціями менеджменту, оскільки основним завданням функцій менеджменту як видів управлінської діяльності є формування методів менеджменту [12].

Вчені класифікують методи менеджменту за декількома напрямками, а саме:

– за напрямком впливу на керований об'єкт: методи прямого впливу – безпосередньо впливають на керовану систему (накази, розпорядження, вказівки, інструкції, положення, тарифи тощо); методи

непрямого впливу – створюють умови для впливу на керовану систему менеджменту (методи підбору колективу за різними ознаками, методи формування психологічного клімату в колективі тощо);

– за способом врахування інтересів працівників: методи матеріального впливу – враховують майнові та фінансові інтереси працівників; включають різноманітні економічні стимули; методи владного впливу – націлені на впорядкування функцій, обов'язків і прав працівників, регламентацію та нормування їх діяльності (штатні розклади, регламенти діяльності, положення про виконавців, договори, накази, розпорядження, догани тощо); методи морального впливу – спрямовані на підвищення соціально-господарської активності; включають етичні норми, моральні стимули, методи встановлення хороших взаємин між керівником і підлеглими тощо;

– за формою впливу: кількісні методи (калькуляції, кошториси, ціни, бюджет, матеріальні стимули тощо); якісні методи (вказівки, інструкції, моральні стимули, методи добору колективу за психофізіологічними факторами тощо);

– за характером впливу: економічні методи менеджменту – зумовлені різноманітними економічними чинниками, за допомогою яких досягається колективне та індивідуальне задоволення потреб на всіх рівнях; технологічні методи менеджменту [13].

Не менш широкою є позиція В.П. Мартиненко та О.М. Ельбехт, які вказують про те, що методи менеджменту – це сукупність прийомів і способів впливу на керований об'єкт, результатом якого є досягнення поставлених організацією цілей. Серед сукупності різних методів варто виділити наступні методи менеджменту, використання яких суттєво покращить використання виробничого потенціалу підприємства: організаційно-розпорядчі, засновані на прямих директивних вказівках; економічні, обумовлені однойменними стимулами; соціально-психологічні, які застосовуються для підвищення соціальної активності працівників суб'єкта господарювання. При цьому вчені виділяють організаційно-розпорядчі методи, вказуючи, що вони мають особливе значення для управління виробничим потенціалом відповідного підприємства. Об'єктивною основою використання цих методів менеджменту є організаційні відносини, що становлять частину механізму управління. Дані відносини складають базу для реалізації однієї з найважливіших функцій управління – функції організації. Використання організаційно-розпорядчих методів впливає на об'єкт менеджменту, який має наступні прояви: накази, розпорядження, оперативні вказівки, інструкції, положення, тарифи тощо [14; 15, с. 2].

Висновки. Отже, методи менеджменту являють собою сукупність різних за змістом та метою

операційних дій, направлених на упорядкування певної групи відносин в галузі управління тією чи іншою організацією. На підставі значного кола доктринальних визначень ми дійшли висновку, що методи менеджменту органів державно-влади – це заходи, засоби та способи впливу на суспільні відносини, які виникають в галузі регулювання діяльності органів державної влади. Проте, це лише базова сутність категорії, в той час як її основна роль розкривається в змісті кожного окремого методу. Підсумовуючи дане дослідження, варто навести визначену нами класифікацію методів менеджменту органів влади.

1) Метод примусу. В юридичній теорії примус – це примушування до виконання дій під загрозою, що може полягати в позбавленні волі, застосуванні сили тощо. Тобто, це натиск з чийого боку, примушування [16, с. 48]. Так, менеджмент органів державної влади в будь-якому разі існує у площині регламенту спеціальних відомств, які мають в своєму арсеналі інструменти найбільш жорсткого впливу на суспільство. Внаслідок цього забезпечення діяльності системи органів влади не можливе на засадах «демократії». В даному аспекті внутрішньо-організаційні відносини в межах цих органів будуються здебільшого на основі владних, імперативних наказів керівника, що обов'язкові до виконання, виключають будь-який розсуд адресата, однак, мають бути законними.

2) Метод мотивації. Як зазначає В.В. Сокурченко, побудова ефективної системи мотивації в системі органів державної влади є важливим стратегічним завданням. Вона безпосередньо впливає на продуктивність виконання праці, а отже, і на імідж працівника державної установи. Сутність мотивації полягає в розробці такої системи стимулювання, яка б забезпечила найвищу ступень продуктивності, але для цього перш за все треба зацікавити кожного конкретного працівника в результативній, високопродуктивній праці [17, с. 313]. Таким чином, менеджмент органів державної влади передбачає застосування мотиваційного методу у поєднанні із методом примусу. Його зміст полягає у застосуванні заходів та засобів метою яких є зацікавлення службовців у ефективній, якісній та продуктивній діяльності, яка в майбутньому принесе їм відповідні блага у вигляді заохочень.

3) Морально-психологічний метод. Даний метод включають в себе діяльність керівника, направлену на застосування морально-психологічних прийомів роботи з персоналом, шляхом визначення лідерських якостей та сильних сторін кожного працівника; попередження конфліктів в колективі органу влади; аналіз та прогнозування психологічного клімату; забезпечення взаємодії між працівниками, які найбільше підходять одне одному по своїм особистісним якостям тощо. Ін-

шими словами, ці методи показують здатність керівництва органу влади, використовувати не тільки владу адміністративну, але й лідерську, що базується як на повноваженнях визначених законом, так і особистому професіоналізмі керівника.

Література

1. Білодід І.К. Словник української мови: в 11 томах / І.К. Білодід // К.: 1979. 617 с.
2. Словник української мови: в 11 томах. Том 10, 1979. 617 с.
3. Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.] К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2004. Т. 6 : Т.Я. 768 с.
4. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть): учеб. пособ. / Битяк Ю. П., Зуй В. В. Х.: Одиссей, 1999. 224 с.
5. Білоус В.Т. Організаційно-правове забезпечення боротьби з відмиванням доходів незаконного походження: моногр. / В.Т. Білоус, В.М. Попович, М.В. Попович. Київ, 2001. 138 с.
6. Советское административное право: учеб. / [под ред. Р.С. Павловского]. К.: Вища школа, 1986. 414 с.
7. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підруч. / [за ред. І.П. Голосніченко, Я.Ю. Кондрантьєва]. К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. 177 с.
8. Лунев А.Е. Административное право / А.Е. Лунев // М. 1970. 600 с..
9. Алексин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации / А.П. Алексин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов // М.: ЗЕРЦАЛО. 1997. 608 с.
10. Токар А.М. До питання класифікації форм управління / А.М. Токар // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. 2003. С. 185-191.
11. Філософія навч. посібник. Автори: Щербя С.П., Щедрін В.К., Заглада О.А. | Рік видання: 2004 / Видавець: Київ: МАУП // Кількість сторінок: 216.
12. Щєбликін І.О., Грибов Д.В. Основи менеджменту: навчальний посібник з дисципліни / І.О. Щєбликін, Д.В. Грибов // Мелітоп. держ. пед. ун-т ім. Богдана Хмельницького. – Мелітополь : Вид. будинок Мелітоп. міськ. друк., 2015. – 479 с.
13. Щєбликін І.О., Грибов Д.В. Основи менеджменту: навчальний посібник з дисципліни / І.О. Щєбликін, Д.В. Грибов // Мелітоп. держ. пед. ун-т ім. Богдана Хмельницького. Мелітополь : Вид. будинок Мелітоп. міськ. друк., 2015. 479 с.
14. Ельбрехт О.М. Підготовка менеджерів у вищих навчальних закладах Великої Британії, Канади і США/ Едъбрехт Ольга Михайлівна. Монографія. К.: 2010. 460 с.
15. Мартиненко В.П., Легеза Н.В. Методи менеджменту для вдосконалення управління виробничим потенціалом підприємства / В.П. Мартиненко,

Н.В. Легеза // Електронний журнал «Ефективна економіка». 2018. № 3. С. 14.

16. Дембіцька С.Л. Про гарантії дотримання законності при застосуванні адміністративного примусу / С.Л. Дембіцька // Адміністративне право і процес. 2014. № 2(8). С. 47-54.

17. Управління органами Національної поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, О.В. Джафаровата ін. ; передм. В. В. Сокурєнка] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків:Стиль-на типографія, 2017. 580 с.

Анотація

Володіна Д. А. До проблеми визначення форм та методів менеджменту органів державної влади. – Стаття.

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, проаналізовано загальнонаукові підходи щодо визначення термінів «форма» та «метод». Акцентовано увагу на змісті вказаних категорій в рамках управлінської науки. Виокремлено форми і методи менеджменту в загальному сенсі та у відношенні до конкретних об'єктів. Проаналізовано форми і методи менеджменту органів державної влади та освітлено їх різновиди.

Ключові слова: форми, методи, менеджмент, менеджмент органів державної влади.

Аннотация

Володіна Д. А. К проблеме определения форм и методов менеджмента органов государственной власти. – Статья.

В статье, опираясь на анализ научных взглядов ученых, проанализированы общенаучные подходы к определению терминов «форма» и «метод». Акцентируется внимание на содержании указанных категорий в рамках управленческой науки. Выделены формы и методы менеджмента в общем смысле и в отношении конкретных объектов. Проанализированы формы и методы менеджмента органов государственной власти и освещены их разновидности.

Ключевые слова: формы, методы, менеджмент, менеджмент органов государственной власти.

Summary

Volodina D. A. To the problem of determining the forms and methods of management of public authorities. – Article.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists, analyzes general scientific approaches to the definition of the terms «form» and «method». Emphasis is placed on the content of these categories in the framework of management science. Forms and methods of management in the general sense and in relation to specific objects are singled out. Forms and methods of management of public authorities are analyzed and their varieties are covered.

Key words: forms, methods, management, management of public authorities.