

*В. В. Корженко,
Н. М. Мельтюхова*

КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ДО РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено зміст розвитку системи державного управління. Обґрунтовано комплексний підхід до практичної організації цього процесу як сукупності взаємопов'язаних змін компонентів системи, управлінських зв'язків та характеристик діяльності.

Ключові слова: державне управління, система, компоненти, розвиток, відносини, розподіл повноважень, інтереси, субординація, координація.

Реформування системи влади є об'єктивною потребою сьогодення. Поява нових галузей народного господарства, технологій обробки матеріальних, інформаційних, духовних та інших предметів труда, форм та характеру спілкування, становлення відносин власності викликає необхідність глибинних якісних перетворень у системі державного управління. Але здійснювати їх потрібно дуже обмірковано, після всебічного аналізу та прорахунку можливих наслідків, які торкаються тією чи іншою мірою усіх громадян країни. У зв'язку з цим потребує детального дослідження зміст процесу розвитку системи державного управління у вузькому розумінні цього поняття, тобто керуючого суб'єкту.

Питання розвитку системи державного управління є предметом уваги багатьох науковців. Так, В. Бакуменко вважає, що воно «може проявлятися в кількісному збільшенні результатів діяльності, підвищенні їх якості, в територіальному розширенні сфери діяльності та в розширенні сфери впливу даної соціальної системи» [2, с. 142]. Н. Нижник розкриває зміст цього поняття як комплекс реформ, що стосуються становлення правової держави, підвищення різноманітності форм існування громадянського суспільства та його взаємодії з державою, розвитку політичної та економічної систем, місцевого самоврядування, раціоналізації відносин між гілками влади, конкретизації статусу учасників відносин у відповідності з новими завданнями, підвищенні стійкості та стабільності державних механізмів, процедури

балансування інтересів та функціонування виконавчо-розпорядчої влади [9, с. 10–27, 59–80]. Автор зазначає, що програма реформування органів виконавчої влади за змістом і формою повинна перебувати в рамках загальної концепції суспільних реформ. Перспективними напрямками роботи при цьому автор вважає створення органу, спеціально орієнтованого на дослідження стану державного управління, органів виконавчої влади та на реалізацію планів реформ; роботу щодо вдосконалення організаційних заходів реформування системи органів виконавчої влади; організацію роботи з удосконалення правового статусу основної системи органів виконавчої влади; організацію координуючих механізмів щодо покращання інформаційних засобів у процесі реформування економічної, політичної, соціальної та інших сфер; вживання заходів щодо підвищення ефективності організаційних механізмів у діяльності органів виконавчої влади щодо покращання взаємодії останньої з іншими органами державної влади та відповідно оптимізація реагування на реформаційні дії; заходи щодо комплексного забезпечення і постійного управління процесами розвитку органів виконавчої влади; орієнтацію науки на проведення досліджень тенденцій розвитку і змін природи державної влади в умова інформаційного суспільства [9, с. 5-6].

При цьому автор наголошує, що одним з головних негативних факторів на шляху перетворення України на сучасну, стабільну правову державу є відставання процесу реформування органів виконавчої влади від змін у суспільному житті держави, нових економічних і політичних відносин, пов'язаних із глобалізацією та європеїзацією. Аналогічні думки висловлюють і інші автори [1; 3–6; 8; 10].

Усі наведені підходи є вірними, вони розкривають різні аспекти розвитку системи державного управління. Узагальнення думок дає можливість помітити, що відбувається процес поглиблення вивчення цього питання. Якщо спочатку пропозиції стосувалися більшою мірою системи «Держава», то останні публікації спрямовані на дослідження змін саме в суб'єкті державного управління (структурі, функціях, засобах). Безумовно, дуже важливими є

проблеми розвитку в Україні громадянського суспільства, взаємодії з ним державних інституцій, регулювання економіки, соціальної сфери тощо. Розмови про необхідність їх вирішення точаться вже багато років, але реальні результати є дуже скромними. Це наводить на думку про доцільність певних змін в суб'єкті управління, таких, що забезпечать якісні перетворення, реальну спрямованість органів влади на розв'язання проблем суспільства, на результативність, ефективність, об'єктивність, інноваційність, наукову обґрунтованість тощо.

Метою роботи є обґрунтування комплексного підходу до розвитку системи, державного управління, спрямованого на розв'язання суперечностей, що в ній існують.

Заслуговує на увагу суспільний розвиток, при наймі двох видів: перший стосується кумулятивного характеру очікуваних змін, поступового функціонального удосконалення будь-якої соціальної, економічної та інших систем (політичної організації держави, державного управління та місцевого самоврядування, їх керівних органів, ринку, фінансово-кредитної системи, сфери охорони здоров'я, освіти, пенсійного забезпечення тощо). У цьому випадку зміни можуть класифікуватися як модернізація (удосконалення відповідно до нових, зростаючих вимог і потреб; надання тому, що утвердилося (наявному), невластивих йому сучасних рис, осучаснювати), реформування (поступове цілеспрямоване поліпшення, нововведення в будь-якій сфері суспільного життя чи галузі), трансформація (усвідомлені, очікувані перетворення, поступові якісні зміни вигляду, форми, істотних властивостей чого-небудь). Згідно другого підходу розвиток здійснюється як ривок, відносно швидкі якісні зміни задля досягнення бажаної мети на основі раціонального осмислення суспільного буття (з урахуванням особливостей природного розвитку змінюваного явища, об'єкта, сфери, інституту тощо та поетапного проведення соціально-економічних та управлінських трансформацій, модернізації чи реформування). Важливою специфічною особливістю, яка стосується обох видів розвитку, є усвідомлення того факту, що суспільні

суперечності у будь-якій державі постійно виникають і мають динамічно вирішуватись засобами державного управління. Разом із тим сам процес виявлення та вирішення нових суперечностей, з точки зору соціальної філософії, без будь-яких передумов вважається позитивним явищем, що сприяє розвитку. Нагромадження таких суперечностей без реагування на них є марнуванням часу, оскільки їх нарощування має певну межу, за якою не лише гальмується розвиток соціальної системи, а й стає можливим, як свідчать соціальні практики, її «знищення». Це ж стосується і подолання негативних тенденцій суспільних змін. Утрата часу в реагуванні на перманентно й природно породжувані суспільством суперечності загрожує руйнівними процесами в соціальному просторі.

Виходячи з того, що система державного управління у вузькому розумінні цього поняття складається з певних компонентів (структура, функції, люди, інформація, методи, техніка, технологія), серед яких активним є тільки люди, що здійснюють певну діяльність і беруть участь в вертикальних і горизонтальних відносинах, можна говорити, що розвиток цієї системи передбачає перш за все якісні зміни компонентів, відносин і діяльності людей. Зміст їх треба розглянути більш докладно.

Т. Парсонс вважає, що у будь-якій конкретній системі дій процес змін може відбиватися лише у напрямку наближення до реалізації раціональних норм, які розглядаються як обов'язкові для акторів, тобто процес може прогресувати тільки через збільшення рівня раціональності [11]. Це безпосередньо стосується управлінської діяльності, метою якої є саме забезпечення раціонального функціонування організації, регіону, держави. Але система управління є складним утворенням, містить компоненти і елементи, що суттєво відрізняються між собою. Тому доцільним є докладний розгляд змісту їх розвитку.

У визначенні змісту категорії «розвиток», що наведено у довідкових виданнях, мова йде про зміни матеріальних та ідеальних об'єктів, чим підкреслюється відмінність характеру цих процесів [7]. Природа елементів

системи управління є різною, що обумовлює специфіку їх розвитку.

Матеріальними є тільки кадри та техніка, що використовується в процесі управління. Розвиток першого з названих елементів – це фізичні (вік, стан здоров'я) або інтелектуальні, культурні та духовні зміни. Вони можуть мати як прогресивний, так і регресивний характер: із збільшенням віку стан здоров'я часто погіршується, а обсяг знань, досвіду та вмінь зростає, але не сам по собі, а в результаті певних зусиль з боку людини. Розвиток техніки передбачає збільшення її різновидів, кількості та продуктивності. Цей процес відбувається на підставі уявлення працівників про необхідність застосування технічних засобів, розвитку вмінь користування ними та забезпечення ефективності відповідних технологій.

П'ять інших компонентів мають ідеальну природу, мета, принципи, технологія, структура, інформація не мають фізичної форми. Тому їх розвиток – це зміна уявлення людей про них, втілення його у практику та підвищення обґрунтованості цих процесів.

Ще більш складною є природа функцій та методів, вона діяльнісна. Функції – це види роботи, методи – сукупність форм впливу на керований об'єкт, тобто теж певні дії. Розвиток цих компонентів не можна описати однозначно, тому що кожна діяльність має мету, завдання та принципи (наприклад, вони є різними для планування, мотивації, контролю, або для правових чи економічних методів), але відбувається він теж на підставі зміни уявлення працівників системи управління і втілення його в практичну діяльність. Таким чином, аналіз змісту розвитку компонентів системи підкреслює значення виключної ролі творчої активності людини в організації якісної роботи, а також необхідність постійного розвитку управлінців.

Дослідження свідчать про те, що з часом компоненти змінюються, поглиблюється усвідомлення їх сутності та змісту, взаємозв'язків, що є підставою для якісної трансформації структури, технологій, методів управління тощо. При цьому важливим є не тільки якісна зміна кожної окремої складової, а узгоджена трансформація усієї сукупності, тобто якісне перетворення системи.

Уточнення мети розвитку суспільства, що має відобразитися в державній стратегії, обумовлює зміни функцій окремих або усіх структурних одиниць системи. Ліквідація старих та поява нових функцій або робіт по існуючим функціям викликає необхідність збільшення або зменшення кількості державних службовців, інформації, що потрібна для прийняття рішень, масштабів структурних підрозділів, зв'язків між ними, технології і методів роботи. Тобто поява нових завдань щодо забезпечення економічного або політичного розвитку, сприяння становленню громадянського суспільства тощо потребує детального розгляду і проектування по схемі мета – принципи – функції – кадри – структура – інформація – технології – техніка – методи. Такий підхід дозволить уникнути декларативності державно-управлінських рішень, яка, на жаль, спостерігається сьогодні в Україні, і забезпечити виконання завдань. Важливе значення має серйозна увага до принципів діяльності системи державного управління. Під час переходу від командно-адміністративної системи до ринково орієнтованої демократичної вони суттєво змінилися, але лише на папері. Значною мірою це пов'язано з відсутністю конкретних розробок щодо змін компонентів системи державного управління, їх взаємодії, управлінських відносин та характеру діяльності системи, що мають забезпечити реалізацію нових принципів.

Важливу роль в управлінні відіграють вертикальні й горизонтальні зв'язки, що супроводжують цей процес, і саме сьогодні практика державного управління є прикладом того, як нераціональність відносин гальмує розвиток системи. Активно здійснюється підготовка і перепідготовка кадрів, з'являються нові функції, методи керування, оновлюються техніка і технологія, але це все не дає очікуваного результату через не відпрацьованість стосунків між гілками влади, між ієрархічними рівнями виконавчої влади, між державним управлінням та місцевим самоврядуванням, між рівнями останнього (територіальна громада – район – область) тощо. Саме ця проблема виглядає сьогодні як найактуальніша.

Розвиток управлінських відносин це цілеспрямована зміна повноважень,

відповідальності та широти представлення інтересів учасників, що супроводжується покращенням інформаційного, правового та організаційного забезпечення і спрямована на підвищення цілісності і гнучкості системи. Наведене трактування дозволяє виокремити три види розвитку державно-управлінських відносин, а саме зміни:

- змісту зв'язків (розподілу повноважень та відповідальності);
- характеристик існуючих (усіх або окремих видів забезпечення);
- комплексна трансформація, що поєднує два попередні види.

Дуже важливим є покращення інформаційної насиченості зв'язків, правового та організаційного їх супроводження, але воно не змінює їх змісту, співвідносності повноважень, відповідальності та широти представлення інтересів учасників. Ця трансформація вимагає досліджень потреб об'єкту управління, рівня їх задоволення, впливу зовнішнього середовища, можливостей суб'єкту тощо і обґрунтування на такій основі доцільних змін відносин. Визначальним чинником при цьому є мета розвитку системи, поширення демократії і укріплення тоталітаризму вимагають неоднакового змісту вертикальних і горизонтальних державно-управлінських відносин.

Трансформація характеристик існуючих зв'язків може здійснюватися самостійно, зміни першого виду обов'язково мають супроводжуватися реформуванням інформаційного, правового та організаційного забезпечення. Особливо важливим для державного управління є закріплення усіх змін у нормативно-правових документах. У зв'язку з цим представляється доцільним в умовах демократизації суспільства виокремлення на рівні місцевих державних адміністрацій функції аналізу та узагальнення інформації щодо практичної реалізації законів та підзаконних актів в різних галузях життєдіяльності населення. Це дозволить сформувати банк даних для удосконалення чинного законодавства, підвищити довіру населення до влади, його активність.

Виключну роль у розвитку системи окремих компонентів та управлінських відносин відіграє суб'єктивний чинник. По-перше, має сформуватися уявлення про необхідність змін у керівників вищого рівня, по-

друге, навіть коли воно з'явилося, підготовлено і ухвалено певні рішення, потрібна широка роз'яснювальна робота, тому що це уявлення має бути розповсюджено на усі ієрархічні рівні. Якщо цього не відбудеться, виникає супротив змінам, широко відомий і досліджений у менеджменті. Тобто розвиток відносин, якщо він ініціюється згори (як сьогодні відбувається в Україні) має супроводжуватися глибокою перепідготовкою державних службовців. Уявлення про необхідність змін може сформуватися і у виконавців рішень тобто на рівні місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, конкретних підприємств і установ, більш того, саме там воно частіш за все і виникає. У зв'язку з цим, з метою уникнення негативного впливу застарілих відносин на становлення демократичної, правової та соціальної держави, доцільно структурно оформити функцію вивчення та узагальнення відповідних пропозицій від населення та працівників базової владної ланки. Це дозволить прискорити якісне оновлення системи державного управління в Україні, що є нагальною потребою сьогодення.

Державно-управлінські відносини забезпечують цілісність і гнучкість системи, тобто їх розвиток має бути спрямований на такий розподіл повноважень і відповідальності і формування такої моделі представлення інтересів учасників, які, з одного боку, зміцнюють систему, а з іншого – сприяють підвищенню її гнучкості відповідно до ситуації, що склалася. Цей процес має бути організований згідно з принципами об'єктивності, зворотного зв'язку, доповнення, оптимальності, інформаційної достатності, еволюційності, демократизму, гласності, провідної ланки. На практиці це означає забезпечення максимальної широти представлення інтересів учасників відносин на всіх етапах процесу управління, доцільної раціональності розподілу повноважень і відповідальності, оптимальності інформаційного і нормативно-правового супроводження, відкритості і гласності, постійного удосконалення у напрямку демократизації.

Розвиток елементів системи та відносин тісно пов'язані між собою. При цьому підвищення професіоналізму та загальної культури кадрів, зміни

структурно-функціональних основ, пріоритетів у застосуванні принципів та методів, впровадження нової техніки та технології обумовлюють реформування, в основному, характеристик відносин – інформаційного, правового та організаційного забезпечення. Трансформація ж змісту вертикальних і горизонтальних зв'язків (співвідношення повноважень і відповідальності, а також широти представлення інтересів учасників) викликає необхідність змін майже усіх компонентів: перерозподіл функцій або робіт з них, відповідну структурну реорганізацію, перебудову балансів принципів та методів, оновлення технології та інформації, перепідготовку кадрів. Вищезазначене дає підстави для висновку про визначальну роль трансформації змісту державно-управлінських відносин у реформуванні системи. Його логічним продовженням є ствердження про те, що реалізація мети децентралізації влади в Україні не може обмежуватися механічною ліквідацією районних державних адміністрацій, створенням виконавчих комітетів при районних радах і передачею їм відповідних повноважень. Цьому має передувати наукове дослідження змін характеристик відносин, представлення інтересів учасників, необхідного і об'єктивно обумовленого розвитку елементів системи з урахуванням трансформації потреб об'єкта управління і обов'язковості створення умов для якісного зворотного зв'язку.

Система державного управління постійно змінюється під впливом багатьох чинників. За законами діалектики головними є внутрішні суперечності, які виконують роль рушійної сили розвитку. Для визначення таких доцільно повернутися до розгляду системи державного управління у широкому розумінні, як суспільства в цілому, як єдності суб'єкта і об'єкта. Дослідження свідчать, що суттєве протиріччя існує між високим рівнем централізації влади і потребами розвитку економіки (зокрема відносин власності) і кожної особистості, тобто між рівнями розвитку відносин: з одного боку державно-управлінських, а з іншого – економічних та міжособистісних. Держава за традиціями тоталітарного режиму намагається контролювати усі зв'язки, суттєво обмежуючи свободу особистості як громадянина (що ілюструє

стан місцевого самоврядування) і як підприємця (ситуація в малому та середньому бізнесі). Але існують суперечності і в суб'єкті державного управління. Наведена вище інформація є підставою для ствердження про те, що це протиріччя між інтересами учасників відносин, а також між їх повноваженнями та відповідальністю, між реальними потребами розвитку зв'язків елементів системи та уявленням тих, хто приймає рішення, між змістом відносин та їх правовою формою, між потребами підвищення, з одного боку, результативності, якості, різноманітності та інноваційності системи державного управління, а з іншого – її економічності, між завданнями забезпечення її цілісності та гнучкості тощо. Їх розв'язання обумовлює необхідність глибокого вивчення існуючого стану відносин у суспільстві і в системі влади, визначення шляхів їх прогресивного, демократичного розвитку, організації дієвого зворотного зв'язку, постійного підвищення кваліфікації працівників системи, особливо тих, хто знаходиться на вищих щаблях ієрархії.

Результати дослідження є підставою для наступних висновків:

- з метою підвищення результативності і ефективності практичних заходів з реформування системи державного управління доцільним є здійснення взаємоузгоджених змін компонентів системи, відносин між учасниками державно-управлінських процесів і характеристик діяльності;
 - послідовність змін має бути такою: мета – принципи – функції – кадри – структура – інформація – технологія – методи – техніка;
 - змістом розвитку управлінських відносин є цілеспрямована зміна повноважень, відповідальності та широти представлення інтересів учасників, що супроводжується покращенням інформаційного, правового та організаційного забезпечення і спрямована на підвищення цілісності і гнучкості системи;
 - визначальну роль у реформуванні системи державного управління відіграють зміни відносин, вони обумовлюють необхідність перерозподілу функцій, відповідну структурну реорганізацію, перебудову балансів принципів та методів, перепідготовку кадрів.

Подальші наукові розвідки доцільно спрямувати на дослідження зв'язків між державно-управлінськими та суспільними відносинами (економічними, політичними, культурними тощо).

Список використаних джерел

1. *Афанасьев В. Г.* Системность и общество / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1980.– 368 с.
2. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / В. Д. Бакуменко . – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
3. *Бакуменко В. Д.* Прийняття рішень у державному управлінні : навч. посіб. : [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – 276 с.
4. *Белов В. Г.* Управление и общественные отношения / В. Г. Белов. – М. : Мысль, 1985. – 172 с.
5. *Бир С.* Кибернетика и управление производством / С. Бир. – М. : Наука, 1965.
6. *Богданов А. А.* Тектология. Всеобщая организационная наука : в 2-х кн. / А. А. Богданов. – М., 1989.
7. Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. / [гл. ред. А. М. Прохоров]. – Изд. 3-е. – Т. 21. – Проба – Ременсы, 1975. – М. : Сов. Энциклопедия, 1972. – 640 с. ; с илл.
8. *Виноградова Н. Л.* Взаємообумовленість принципів і закономірностей державного управління: теоретико-методологічний аспект : автореф. дис....канд. держ. упр. / Н. Л. Виноградова. – Дніпропетровськ, 2008. – 20 с.
9. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : [монографія] / [кол. авт.] ; відповід. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1997. – 448 с.
10. *Лахижа М. І.* Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : [монографія] / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.
11. *Парсонс Т.* О структуре социального действия / Т. Парсонс. – М. : Академический проект, 2000. – 880 с.

Korjenko V. V., Meltuhova N. M. Complex approach to development of the system of public administration.

Content of development of the system of public administration has been investigated. Complex approach to practical organization of this process as a totality of interconnected changes of system components, of administrative connections and characteristics of activity has been substantiated.

Key words: public administration, system, components, development, relations, distribution of powers, interests, seniority, coordination.

Корженко В. В., Мельтюхова Н. М. Комплексний підхід до розвитку системи державного управління.

Досліджено зміст розвитку системи державного управління. Обґрунтовано комплексний підхід до практичної організації цього процесу як сукупності взаємопов'язаних змін компонентів системи, управлінських зв'язків та характеристик діяльності.

Ключові слова: державне управління, система, компоненти, розвиток, відносини, розподіл повноважень, інтереси, субординація, координація.