

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 4, 2010

Назад

Головна

УДК 35.085

Н. М. Мельтюхова,

кандидат економічних наук, доцент, завідувач кафедри державного управління та менеджменту, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕХНОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК СКЛАДОВА СОЦІАЛЬНИХ ТЕХНОЛОГІЙ

Досліджено особливості технології державного управління як складової сукупності соціальних технологій. Обґрунтовано уточнення змісту поняття «технологія управління». Запропоновано виокремлення певних систем технологій в державному управлінні.

Ключові слова: *соціальні технології, державне управління, послідовність дій, раціоналізація, суб'єкт, предмет, засоби, методи, праця, взаємодія, влада, людина.*

This article represents the author's research devoted to features of technology of. State administration as a component of social technologies. A more precise definition is given to the notion "technology of administration". Certain systems of technologies in State administration are suggested.

Key words: *social technologies, State administration, sequence of operations, rationalization, subject, object, ways, methods, labour, interaction, power, person.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями.

Системи державного управління в сучасних країнах є достатньо масштабними за кількістю людей, які працюють в установах різних гілок влади, за обсягом матеріальних, фінансових і інших ресурсів, що в них задіяні. У зв'язку з тим часто лунають заклики до скорочення чисельності державних службовців і витрат на їх утримання.

Діяльність будь-якої системи має бути раціональною, результат необхідно співставляти із засобами його досягнення. Це потребує не тільки бажання суспільства або політиків, але і серйозного дослідження характеру, мети і умов роботи. Першим кроком на цьому шляху має бути вивчення управлінської технології.

Аналіз досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.

Питання раціоналізації діяльності органів державного управління або місцевого самоврядування обговорюються в роботах багатьох авторів: Бабаєва В.М., Бакуменка В.Д., Дегтяря А.О., Мамонової В.В., Надолішнього П.І., Нижник Н.Р., Одинцової Г.С., Чемериса А.О. тощо. В публікаціях Князева В.М., Сурміна Ю.П. розглядаються проблеми технологізації сучасного суспільства, у тому числі, і управлінських процесів. Але стан розвитку сучасного державного управління потребує поглибленого вивчення технології здійснення цих процесів і підвищення на такій основі результативності взаємодії влади і населення.

Формування цілей статті. Метою роботи є дослідження технології державного управління як частини соціальних технологій і обґрунтування пропозицій щодо практичної технологізації цієї діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Двадцять сторіччя увійшло в історію людства як час стрімкого зростання ролі технологій взагалі і, у тому числі, соціальних, що свідчить про підвищення значення креативності в діяльності кожної особистості і соціуму взагалі. Як зазначив В.М. Князев «Технологія є матеріальним носієм і показником розвитку творчих можливостей людини, об'єктивною основою трудової діяльності поколінь» [5, с. 148]. Сьогодні усі розуміють, що прийняття якісного рішення (закону, розпорядження, програми) ще не є запорукою розв'язання проблем у суспільстві. Потрібні розробка і практична реалізація певних заходів, детальний опис процедур з забезпеченням ресурсами, мотивацією, контролем тощо, тобто потрібні технології. Ця категорія впевнено перебазувалася з технічної теорії і практики до соціальної і зайняла у них міцні позиції.

Технологія управління є складовою сукупності соціальних технологій, це позначають усі науковці, які досліджують цей феномен [1,3,4,6,8,9,10]. Так, Ю. Сурмін вважає, що для удосконалення суспільної життєдіяльності необхідно опрацювати і реалізувати різноманітні соціальні технології, особливо у сфері управління, в якій дуже яскраво виявляється ефективність технологізації [10, с. 11].

«Технологія» (від грец. technē – мистецтво, майстерність, вміння) – сукупність прийомів та засобів отримання, обробки або переробки сировини, матеріалів, напівфабрикатів або виробів, що здійснюються в різних галузях виробництва, в будівництві тощо; наукова дисципліна, що розробляє та удосконалює ці прийоми та засоби; ... саме операції видобування, обробки, переробки, транспортування, складування, зберігання, які є складовими виробничого процесу; ...опис виробничих

процесів, інструкції з їх виконання, технологічні правила, вимоги, мапи, графіки тощо» [2, с. 537].

Таке визначення змісту поняття не можна безпосередньо перенести на соціальні технології у зв'язку з тим, що предмет праці є більш складним (суспільство, людина, її свідомість), само активним на відміну від сировини та матеріалів, ускладнена його чітка визначеність через наявність безпосереднього та опосередкованого впливу на різні верстви населення, галузі, регіони. Існує багато підходів до трактування змісту цієї категорії, найбільш системно вона розглянута у толковому словнику [8, с. 185-186]: як спеціально організована галузь знань про засоби і процедури оптимізації життєдіяльності людини в умовах зростаючої взаємозалежності, динаміки і оновлення суспільних процесів; як засіб здійснення діяльності на основі раціонального розчленування її на процедури і операції з наступною їх координацією, синхронізацією і відбором оптимальних засобів і методів їх виконання; як метод керування соціальними процесами, що забезпечує їх системне відтворення в певних параметрах якості, властивостей, обсягів, цілісності, діяльності тощо.

Становлення соціальної технології як науки відбулося у ХХ сторіччі, формування її основ пов'язано з працями таких науковців як М. Вебер, Р. Мертон, Т. Парсонс, П. Сорокін, А. Файоль, Ф. Тейлор, Е. Мейо, К. Поппер, Н. Стефанов, А. Гастєв тощо. Не випадково у цьому переліку знаходяться прізвища багатьох відомих теоретиків-управлінців, бо саме вони багато розмірковували над проблемами раціоналізації цілеспрямованого керування суспільним життям.

Соціальні технології відрізняються великими масштабами застосування, прикладами можуть бути такі, що використовуються для державного регулювання соціально-економічного розвитку країн та регіонів або для проведення загальних виборів до представницьких органів влади. Вони можуть складатися природним шляхом в процесі еволюційного розвитку людства, а можуть впроваджуватися представниками влади для вирішення певних проблем. Такі, в певній мірі нав'язувані технології можуть прийматися суспільством (тоді вони стають частиною природних), або відторгатися. Це залежить від якості підготовки такого нововведення та від готовності суспільства до його засвоєння. Можливість останнього теж має бути визначена керівниками, крім того доцільно проводити певну роботу з населенням із зміни рівня готовності.

В залежності від швидкості досягнення мети та «собівартості» цього процесу ці технології можуть бути ефективними або ні, що визначає термін їх використання та пошуки більш результативних, надійних та інноваційних.

Науковці пропонують різні підходи до визначення змісту поняття «технологія управління»: сукупність засобів і методів діяльності; процес збору, переробки та передавання інформації; мистецтво, майстерність; склад робіт, які утворюють процес управління тощо. Узагальнення їх та власні дослідження дозволяють сформулювати таке: технологія управління – це цілеспрямована послідовність дій (робочих операцій), які за допомогою методів і засобів управлінського труда дозволяють за рахунок впливу на предмет праці забезпечити взаємодію суб'єкта і об'єкта управління. Таке трактування має практичне спрямування, підкреслює цілеспрямованість дій, привертає увагу до засобів саме управлінської праці, до виявлення усіх її предметів, до організації взаємодії суб'єкта і об'єкта управління, а не лише одностороннього впливу. Це особливо важливе для державного управління, об'єктом якого є суспільство і ефективність якого залежить безпосередньо від діалогу між владою і громадськістю.

У науковій праці [10, с. 199] наведено дані про те, що по оцінкам західних фахівців цінність гарної системи управління для підприємства складає 80%, а цінність капіталів і робочої сили – лише 10%. У зв'язку з цим автори роблять висновок про те, що управлінська сфера є найбільш технологізованою у сучасному суспільстві. З цим не можна не погодитися. Дійсно, управлінська діяльність базується на великій сукупності процедур, які склалися природно, або сформовані і запроваджені фахівцями, а управлінська наука спрямована на пошук нових, більш ефективних технологій керування суспільством або окремим виробничим колективом. Але у вітчизняній практиці майже відсутня традиція документального оформлення цих підходів і способів. В управлінні підприємствами ця ситуація трохи краще, тобто створюються і удосконалюються певні «Положення», інструкції, що описують виконання окремих процедур. В установах державної влади та місцевого самоврядування організація такої роботи знаходиться на дуже низькому рівні. Існуючі регламенти є не конкретними, працівники формують порядок здійснення багатьох процедур на власний розсуд, кожний новий співробітник часто починає цю роботу з нуля у зв'язку з відсутністю документального оформлення попередньо сформованих технологій. Це означає втрату інтелектуального потенціалу установи і суспільства взагалі. Тобто в системі державного управління робота з фактичної технологізації ще чекає на організацію.

Будь-яка технологія передбачає наявність суб'єкта праці, її предмета, засобів і методів, цілей діяльності. В управлінні суб'єктом праці є керуючий орган (місцева державна адміністрація, виконком місцевої ради тощо), колектив (збори акціонерів, місцева рада, рада директорів тощо), людина – керівник установи або структурного підрозділу, голова міської (сільської, селищної) ради та ін. Вони приймають управлінські рішення, створюють умови для їх виконання. Предметом праці в управлінні є інформація, свідомість, психіка та поведінка людини, відносини, взаємодія в колективі чи в суспільстві. Підготовка будь-якого рішення передбачає збір і обробку різноманітної інформації (часто – досить великих обсягів). Управлінський вплив спрямовується на людину – підлеглого, виконання рішення передбачає певні зміни в його поведінці, свідомості, психіці. Процеси, на які спрямовується керуюча дія (виробничі чи соціальні) в сучасному світі передбачають участь багатьох людей, результат залежить від їх співпраці, тому дуже важливим предметом труда в управлінні є відносини та взаємодія в колективі або в суспільстві, що обумовлені необхідністю кооперації праці.

Різнманітністю відрізняються засоби управлінської праці, до переліку яких доцільно відносити владу, нормативні акти, апарат управління, організацію, слово, традиції, моральні норми, інформаційно-аналітичну та організаційну техніку, засоби масової інформації. Для здійснення впливу на інших людей обов'язковою умовою є наявність відповідних здатностей і можливостей, тобто влади. Вимоги суб'єкту управління відображаються у нормативних актах (законах, постановах, наказах, розпорядженнях тощо). Рішення, ухвалені суб'єктом управління, має бути доведено до безпосередніх виконавців, для цього необхідно здійснити декомпозицію мети, сформулювати конкретні завдання, визначити строки і відповідальних, створити умови для їх розв'язання (ресурсне забезпечення, мотивацію, контроль). Всю цю важливу роботу виконують фахівці, що працюють в апараті управління або в певній організації. Дуже важливим засобом впливу на свідомість, психіку і поведінку людини є слово, завдяки якому формується емоційний клімат в колективі, розкриваються характери тощо.

Значну дію на працівників і взагалі громадян справляє організаційна культура, тобто сукупність традицій, норм, правил поведінки, що складаються в певних трудових колективах, населених пунктах, професійних спільнотах в країні в цілому. Суб'єкт управлінської праці має відслідковувати, аналізувати її стан, впливати на цілеспрямований розвиток. Велике значення для підвищення якості процесу управління має стан інформаційно-аналітичної та організаційної техніки, яка забезпечує ефективний зв'язок в установі (чи управлінській підсистемі) з зовнішнім середовищем, опрацювання великих обсягів інформації.

Усі засоби, що перелічені, використовуються в будь-яких управлінських системах. Засоби масової інформації виконують таку роль здебільшого в державному управлінні або місцевому самоврядуванні: публікація різноманітних документів чи інших матеріалів, виступи політичних лідерів, керівників господарюючих суб'єктів, обзори чи аналіз діяльності органів влади справляють суттєвий вплив на свідомість і поведінку громадян. Опис засобів управлінської праці свідчить про їх значну кількість, різнманітність, можливість суб'єкта створювати їх комбінації, обирати найбільш ефективні для кожної конкретної ситуації.

Методів праці в управлінні (у тому числі і в державному) теж доволі багато: адміністративні, правові, організаційні, економічні, соціально-психологічні. Для вирішення певної проблеми доцільно створити необхідні правові умови (сформувати чи змінити законодавчі акти), здійснити адміністративний і організаційний вплив (створити чи реорганізувати установу, структурний підрозділ, видати накази, затвердити відповідні положення, інструкції, регламенти), забезпечити бюджетне чи інше фінансування, відповідну матеріальну винагороду конкретним виконавцям, сформувати певний соціально-психологічний клімат (позитивний емоційний стан, можливість для професійного і кар'єрного зростання, впевненості у стабільному майбутньому тощо).

Розробка технологічних документів стосовно здійснення управлінських процесів сприятиме підвищенню рівня розвитку організації, впорядкуванню діяльності, збереженню інституційної пам'яті установ або системи (наприклад, державної виконавчої влади). Це стосується, насамперед, таких процесів [7]: виконання управлінських функцій (головних, основних, допоміжних), вироблення та реалізації управлінських рішень, взаємодії підрозділів у структурі, впливу суб'єкта на об'єкт, їх співпраці і зворотного зв'язку, керування персоналом, роботи з інформацією, здійснення методів управління, ділового спілкування тощо. Окремі з перелічених процесів описані в певних галузях науки: управління персоналом, інформатика тощо. Але в кожній галузі, управлінській системі, навіть установі існують особливості, вимоги, які обумовлюють необхідність деяких змін стандартних процесів.

Кожен з перелічених процесів є комплексним, тобто фактично є напрямком діяльності. Наприклад, процес вироблення та реалізації управлінського рішення передбачає розробку технології збору та аналізу інформації, формування варіантів рішення та оцінки можливих наслідків їх втілення, відбору оптимальних з наявних альтернатив (прийняття рішення), його реалізації, оцінки результатів, корегування рішення в разі необхідності.

На практиці управлінські процедури виконуються згідно з існуючими традиціями, майже відсутні технологічні документи. Це є причиною низької раціональності багатьох з них, а також часті втрати технологічних напрацювань окремих співробітників. У зв'язку з цим доцільно формувати в кожній установі бібліотеку управлінських технологічних процесів, регулярно проводити їх аналіз та удосконалення.

Специфіка технології державного управління пов'язана з особливостями правового статусу суб'єкта та об'єкта; характеристиками останнього, що обумовлені здатностями цілеспрямованої самоактивності, адаптації до умов природного та соціального життя, самоуправління; а також умовами і рисами праці державних службовців, визначеними відповідними законодавчими документами.

Державно-управлінська діяльність передбачає виконання багатьох процедур та операцій, які можуть бути згуртовані відповідно до рівня ієрархії та особливостей об'єкта управління. У зв'язку з цим доцільно виділити такі системи технологій державного управління:

1. На рівні держави:
 - виконання зовнішніх і внутрішніх функцій;
 - діяльності та взаємодії гілок влади;
 - прийняття державних нормативно-правових актів;
 - регулювання макроекономічних, соціальних та інших загальнодержавних процесів.
2. На рівні регіону:
 - контролю за додержанням норм Конституції України та законів;
 - регулювання соціально-економічного розвитку території;
 - взаємодії органів державного управління і місцевого самоврядування;
 - діалогу органів влади із споживачами управлінських послуг.

Усі ці процеси здійснюються конкретними людьми в певних установах. Тому наведений перелік необхідно доповнити системою технологій виконання управлінських процедур в організаціях за напрямками, що наведені на с.8 цієї статті.

Найбільш поширеними є роботи з виконання внутрішніх функцій держави – економічної, соціальної, культурно-освітньої, політичної, правоохоронної, екологічної. Опис технології здійснення кожної з них передбачає визначення мети, суб'єктів та об'єктів, шляхів і засобів впливу і зворотного зв'язку. Наприклад, щодо виконання економічної функції суб'єктами державного регулювання є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, відповідні міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади, наділені спеціальним статусом (антимонопольний комітет, державна податкова адміністрація, фонд державного майна тощо), які діють з метою забезпечення сталого розвитку економіки держави. Об'єктами впливу є суб'єкти підприємницької діяльності, на яких спрямовуються адміністративний та економічний вплив. Перша група методів передбачає макроекономічне планування, встановлення і контроль за додержанням стандартів і норм, роздержавлення і приватизацію, ліцензування та квотування, корпоративне управління державною власністю, заходи з демонополізації тощо. Економічні методи розподіляються на бюджетно-податкові (створення системи оподаткування, визначення джерел надходження коштів до державної казни, встановлення статей державних витрат, регулювання державного дефіциту тощо) і кредитно-грошові (контроль за грошовим обігом та інфляцією, емісія грошей, встановлення розміру облікової ставки, формування обов'язкових резервів та ін.). Зворотний зв'язок здійснюється через безпосередній інформаційний потік від об'єкта до суб'єкта, а також опосередковано – це дані про темпи економічного зростання, наповнення бюджетів усіх рівнів тощо.

На рівні регіону органи влади здійснюють діяльність щодо організації соціально-економічного розвитку, забезпечення дотримання Конституції і законів України і, насамперед, реалізації прав і свобод людини і громадянина, а також, надання управлінських послуг юридичним і фізичним особам. Стосовно додержання прав і свобод людини виконуються такі заходи:

- щодо права на життя – сприяння розвитку медичної допомоги, покращання умов життя людей шляхом розвитку комунального господарства, боротьба зі злочинністю, захист прав споживачів та навколишнього природного середовища, врятування людей у разі стихійного лиха тощо;
- щодо права на вільний розвиток особистості – сприяння діяльності закладів освіти і культури, розвитку усіх видів мистецтва, народної творчості, створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку;
- щодо права на працю – розробка і реалізація програм розвитку професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів; здійснення контролю за забезпеченням захисту працюючих, зайнятих на роботах зі шкідливими умовами праці, за якістю проведення атестації робочих місць; організація інформування населення про потребу підприємств, організацій і установ усіх форм власності у працівниках; здійснення контролю за оплатою праці не нижче встановленого державного мінімального розміру; розробка і реалізація територіальних програм зайнятості населення та ін.

Кожна з наведених дій потребує більш ретельного опрацювання, формування технології здійснення у відповідності до умов, що притаманні різним галузям та сферам діяльності.

Результати досліджень дозволяють зробити наступні висновки:

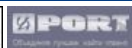
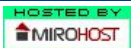
1. Управлінська технологія є складовою сукупності соціальних технологій, показником розвитку творчих можливостей людини, галуззю знань, цілеспрямованою послідовністю дій які забезпечують взаємодію керуючої та керованої підсистем.
2. Особливості технології державного управління пов'язані із специфікою суб'єкта і предмета праці, цілей, засобів і методів діяльності. Розробка відповідних технологічних документів дозволяє не тільки раціоналізувати процеси, а і поглибити уявлення про їх зміст та сутність.
3. Система державного управління є великою та складною. Тому в неї доцільно виокремлювати певні системи технологій. На рівні держави це стосується виконання зовнішніх і внутрішніх функцій, взаємодії гілок влади, прийняття державних нормативно-правових документів тощо; на рівні регіону - контролю за додержанням норм законів, регулювання соціально-економічного розвитку, взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування, діалогу працівників владних установ із споживачами послуг і т.ін.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на формування методичного забезпечення розробки технологічних процесів і відповідних документів у державному управлінні.

Список літератури

1. Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1977.– 382 с.
2. Большая Советская энциклопедия : в 30-ти т. – Т. 25. – Струнина – Тихорецк. – М. : «Советская энциклопедия», 1976. – 600 с.
3. Дятченко Л. Я. Социальные технологи в управлении общественными процессами / Л. Я. Дятченко. – Белгород : Центр социальных технологий, 1993. – 343 с.
4. Иванов В. Н. Социальные технологии в современном мире / В. Н. Иванов. – М. : Славянский диалог, 1996. – 335 с.
5. Князев В. Н. Человек и технология (социально-философский аспект) / В. Н. Князев. – К. : Изд-во «Либидь» при Киевск. ун-те, 1990. –175 с.
6. Матвієнко В. Я. Соціальні технології / В. Я. Матвієнко. – К. : Українські пропілеї, 2001. –446 с.
7. Мельтохова Н. М. Технологія державного управління : [навч. посіб.] / Н. М. Мельтохова ; [за заг. ред. Г. І. Мостового, О. Ф. Мельникова]. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2005. – 152 с.
8. Социальные технологии : [толковый словарь] / [отв. ред. В. Н. Иванов. – М. : Луч ; Белгород : Центр социальных технологий, 1995. – 309 с.
9. Стефанов Н. Общественные науки и социальная технология / Н. Стефанов. – М. : Прогресс, 1976. –251 с.
10. Сурмин Ю. П. Теория социальных технологий : [учебн. пособ.] / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. – К. : МАУП, 2004. – 608 с.

Стаття надійшла до редакції 22.04.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"