

# РОЗДІЛ І

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 30:0002.8

**Бакуменко В.Д.,**  
д.держ.упр., професор,  
проректор з наукової роботи  
Академії муніципального управління

### ДО ПИТАННЯ МЕТОДОЛОГІЧНОГО ОБГРУНТУВАННЯ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ В СОЦІАЛЬНИХ СИСТЕМАХ

*Анотація.* В статті визначено низку методологічних засобів обґрунтування процесу управління в соціальній системі на прикладі типового циклу такого управління.

*Аннотация.* В статье определено ряд методологических средств обоснования процесса управления в социальной системе на примере типового цикла такого управления.

*Summary.* The paper identified a number of methodological justification process of the social system at a typical example of such a cycle.

*Постановка проблеми.* Науково-методологічне забезпечення соціального управління не втрачає своєї актуальності й безперервно поповнюється та розвивається. Особливої актуальності воно набуває на вищих його рівнях, зокрема в системі державного управління.

*Мета* дослідження полягає у визначенні низки методологічних засобів обґрунтування процесів управління в соціальних системах..

*Аналіз наукового доробку.* Серед відомих вітчизняних та зарубіжних вчених, що мають сучасні праці за обраною тематикою дослідження, слід зазначити В.М. Князева, С.О. Кравченка, П.І. Надолішнього, Ю.П. Сурміна та ін. [1 - 4].

*Виклад основного матеріалу.* В сучасних стратегіях, політиках, програмах, концепціях на різних рівнях соціального управління все частіше зустрічаються словосполучення «науково-обґрунтоване управління» та «випереджаюче управління». Якщо в першому з них закладається зміст аналітичної обґрунтованості управлінських рішень та дій, то в другому фактично мається на увазі управління, що орієнтоване на розвиток та спирається на прогнозно-аналітичні розрахунки.

У першому й другому зазначених варіантах суб'єкт управління повинен добре знати об'єкт управління та ситуацію, в якій він знаходиться. Ці знання, насамперед, стосуються об'єктивно обумовлених процесів та явищ – законів та закономірностей функціонування та розвитку соціальних систем. Якщо закони можна визначити та описати, то закономірності, здебільшого, проявляються шляхом виявлення певних тенденцій та визначення принципів.

У даній статті зроблено спробу розглянути процес управління в

соціальних системах та синтезувати модель його методологічного обґрунтування. На рис. 1 наведено модель процесу такого управління, сформовану автором виходячи з логіки управління.

Точкою (моментом) початку процесу управління в соціальних системах завжди є зміна умов функціонування або розвитку об'єкту управління. Така зміна, якщо вона оцінюється як достатньо суттєва, призводить до зміни проблемної ситуації, що, у свою чергу, ставить на порядок денний питання про прийняття нового управлінського рішення. Останнє у трактовці сучасного менеджменту розглядається як частина управлінського процесу з етапами: виявлення та діагностування проблемної ситуації; визначення критеріїв та обмежень; розробка альтернатив; оцінювання альтернатив; вибір найкращої з них або такої, що в цілому задовольняє цілі управління (за принципом обмеженої раціональності управлінських рішень, сформульованим Г. Саймоном).

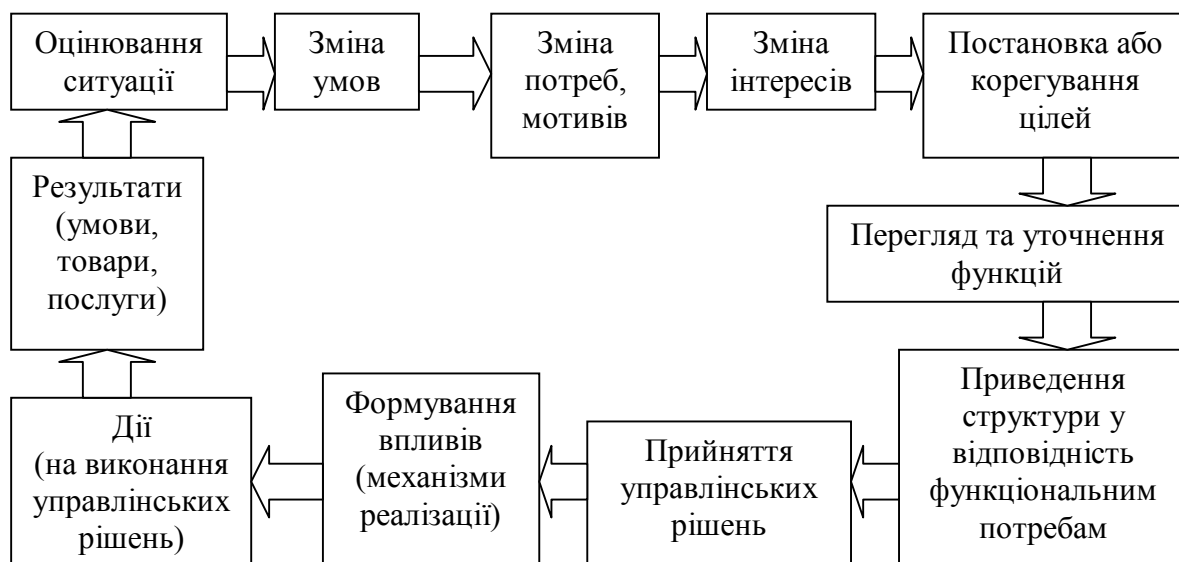


Рис. 1. Модель процесу управління в соціальних системах

На першому етапі йдеться про оцінювання нової ситуації для об'єкта управління (як внутрішньої, так і зовнішньої) внаслідок зміни умов його функціонування або розвитку. Така зміна призводить до зміни потреб і мотивів об'єкта управління. Наприклад, поява нових технологій потребує переобладнання об'єктів виробництва, торгівлі, транспорту, зв'язку, освітньої та наукової систем тощо. Відтак, можна сформулювати принцип обумовленості потреб і мотивів об'єкта управління умовами, що склалися в ньому або довкола нього. Виникають нові завдання управління.

Зміна потреб і мотивів, у свою чергу, призводить до виникнення нових або перегляду та корекції чинних інтересів об'єкта управління. Продовжуючи логічний методологічний ланцюг, можна сформулювати принцип обумовленості інтересів об'єкта управління його потребами та

мотивами.

На підставі та для задоволення інтересів об'єкта управління суб'єктом управління формулюються нові цілі функціонування або розвитку об'єкта управління на певний період (термін) – довгостроковий, середньостроковий або короткостроковий. Вибір такого періоду залежить від рівня (чим вище рівень, тим, як правило, більший період) та характеру управління (стратегічне, тактичне, оперативне). На підставі цього уявляється доцільним продовжити логічний методологічний ланцюг принципом обумовленості цілей об'єкта управління його інтересами.

Процес постановки нових або корекції цілей є найбільш складним та відповідальним елементом управління й здійснюється суб'єктом управління, виходячи з проблемної ситуації в об'єкті управління. З одного боку, він залежить від повноти, об'єктивності, достовірності та адекватності оцінки ситуації, що склалася для об'єкта управління, а, з другого боку, пов'язаний з структуруванням цілей з метою їх подрібнення та конкретизації. Структурування цілей передбачає побудову дерева цілей, тобто виділення ієрархії цілей, а також визначення їх пріоритетності.

Дуже важливим моментом при постановці цілей є їх як не завищення, так й не заниження. Останнє призводить до зменшення ефективності функціонування та штучного гальмування розвитку об'єкта управління. Завищення цілей призводить до недостатнього ресурсного забезпечення та невиконання цільових зобов'язань, що, наприклад, на різних рівнях управління державою та у місцевому самоврядуванні може призвести до підриву авторитету влади. До аналогічних наслідків може призвести невдале визначення пріоритетності цілей.

Саме не завищення й не заниження цілей, що складає сутність принципу адекватності цілей проблемній ситуації, що склалася в об'єкті управління, робить їх постановку дуже складним завданням для управлінців. Наслідки порушення цього принципу у значній мірі проявляються на вищому рівні соціального управління й зменшуються по їх ієрархії зверху донизу. виправити помилки та обмежити наслідки невдалої постановки цілей після запуску циклу процесу управління повністю неможливо. Їх можна лише зменшити шляхом своєчасного корегування або зміни цілей. Чим пізніше відбудеться це корегування, тим більшими будуть негативні наслідки. Останні можуть бути політичними, економічними, соціальними, гуманітарними, екологічними, правовими, інституціональними, організаційними, а також пов'язаними з невинуватою втратою часу.

Цілі – це очікувані результати стану об'єкту управління, орієнтири його функціонування та розвитку на певний період. Щоб перейти в цій стан, слід діяти, функціонувати певним чином. Тому, за визначеними цілями суб'єкт управління планує та організовує певні дії, функції для реалізації їх об'єктом управління. Маємо принцип обумовленості функцій та дій об'єкта управління його цілями. Але функції, як визначав Гете – це

перетворення призначення у дії. А дії ці мають виконувати певні організаційні структури. Тобто відбувається матеріалізація задуманого, прив'язка програм, планів, завдань до конкретних організацій, що будуть їх реалізовувати у своїй діяльності. Таким чином, вималювався певний методологічний ланцюг: цілі → функції → структури, який нагадує нам ще про два принципи. По-перше, це загальновідомий принцип відповідності форми та змісту, або, в авторській трактовці, обумовленості структури об'єкта управління його функціями. По-друге, це принцип О.Чандлера «стратегія визначає структуру», або, як за нашим трактуванням, обумовленості структури об'єкта управління його стратегічними цілями (місією). При зміні стратегії розвитку об'єкта управління необхідно привести у відповідність їй його структуру.

В процесі діяльності об'єкта управління при досягненні нових цілей, реалізації стратегій, політик, програм, проектів він змінюється, змінюються умови його функціонування та розвитку. Цикл процесу управління замкнувся. В даному разі йдеться про принцип обумовленості зміни умов функціонування або розвитку об'єкта управління, з одного боку, його діяльністю, а, з іншого, зовнішнім впливом інших структурних елементів відкритої соціальної системи.

Якщо знову виникає проблемна ситуація невідповідності бажаного за нових умов та чинного стану об'єкта управління, то запускається новий цикл управління. Цей процес циклічний (такий, що повторюється), безперервний, стійкий, необхідний, тобто такий, що має всі ознаки закономірності. Назвемо останню закономірністю циклічності управління в соціальних системах.

Саме ця закономірність обумовлює синергетику соціального управління. Безліч циклів утворює динамічний хаос й перетворює соціальну систему на дисипативну, яка, за певних умов незбалансованого невдалого управління, може перейти в стан, так званого, «дивного атрактора», з якого дуже важко виходити. Саме це відбувалося в перші роки незалежності України з країною та було викликано складністю застосування управління в умовах тяжкої та затяжної кризи (політичної, економічної, соціальної, ціннісної).

Для певної стабілізації та впорядкування динамічного хаосу управління в соціальних системах необхідною є розробка та реалізація стратегій, політик, програм розвитку, в яких передбачено орієнтири довгострокових дій різних сфер, галузей, адміністративних територій, територіальних громад і суспільства в цілому. Введення у дію таких стратегій, політик, програм розвитку дозволяє на певний період синхронізувати динаміку циклів управління, спрямувати різні галузі, сфери, території на узгоджену роботу у напрямку досягнення загальних цілей держави.

При описі послідовності циклу процесу управління в соціальній системі було зазначено низку принципів обумовленості :

- потреб і мотивів об'єкта управління умовами, що склалися в ньому

або довкола нього;

- інтересів об'єкта управління його потребами та мотивами;
- цілей об'єкта управління його інтересами;
- структури об'єкта управління його функціями;
- структури об'єкта управління його стратегічними цілями (місією);
- зміни умов функціонування або розвитку об'єкта управління, з одного боку, його діяльністю, а, з іншого, зовнішнім впливом інших структурних елементів відкритої соціальної системи.

На підставі послідовності застосування цих принципів можна синтезувати схему методологічного супроводу циклу процесу управління в соціальній системі, як це показано на рис. 2. Цю методологічну схему слід розглядати як проекцію науково-методологічного забезпечення на цикл процесу управління. В цьому ми вбачаємо основний результат даної статті.

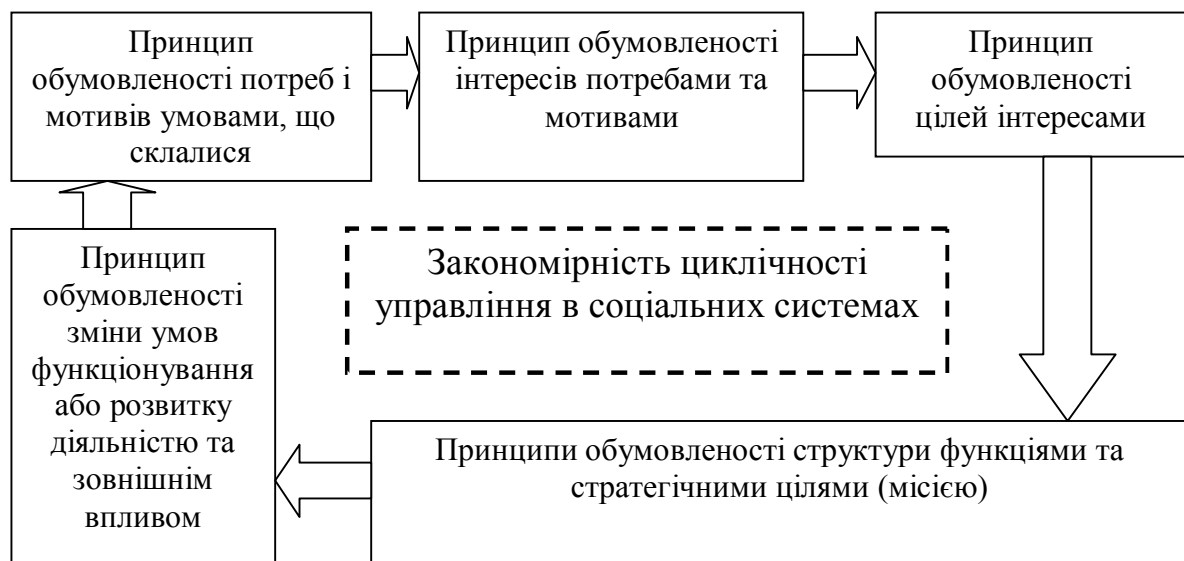


Рис. 2. Схема методологічного супроводу циклу процесу управління в соціальній системі

**Висновки.** В статті визначено низку методологічних засобів обґрунтування процесу управління в соціальній системі на прикладі типового циклу такого управління.

*Використані джерела інформації:*

1. Методологія державного управління : Словник-довідник / Уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. автор. кол.), В. М. Князев, С. О. Кравченко, Ю. П. Сурмін. [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева, В. Д. Бакуменка]. – К.: Вид-но НАДУ, 2004. - 196 с.
2. Управління суспільним розвитком : Словник-довідник / Уклад.: В. Д. Бакуменко, С. О. Борисевич, О. А. Бутрін та ін. [за заг. ред. А. М. Михненка, В. Д. Бакуменка]. – К.: Вид-но НАДУ, 2006. - 248 с.
3. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи // [За заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка]. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
4. Сурмін Ю. П. Майстерня вченого : Підручник для науковця. – К.: НМЦ «Консорціум з удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2006. – 302 с.

*Рецензент: Орлатий М.К., д.держ.упр., професор.*

## **УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ**

*Анотація:* Зроблено аналіз основних засад управління соціальним захистом населення України в сучасних умовах та запропоновано нові підходи до вдосконалення цієї системи.

*Аннотация:* Сделан анализ главных основ управления социальной защитой населения Украины в современных условиях и предложены новые подходы для усовершенствования этой системы.

*Summary.* The analysis of the main bases of management by social protection of the population of Ukraine in modern conditions is made and new approaches for improvement of this system are offered.

*Постановка проблеми.* Ринкова економіка вимагає створення системи соціального регулювання, центральним елементом якого є державна політика щодо соціального захисту населення. Ринок сам по собі не створює і не здатен створювати засобів соціального захисту ні для суб'єктів процесу господарювання, ні, тим більше, нетрудоактивного та непрацевдатного населення. На відміну від ринкового механізму, який діє через диференціацію доходів, поглиблення майнової нерівності, економічне усунення неконкурентоспроможних суб'єктів господарювання, система соціальних заходів зорієнтована на вирівнювання доходів, підтримку нужденних, захист неконкурентоспроможних, соціально вразливих верств населення. За умов ринку цю роль може виконувати тільки держава, оскільки підприємства намагаються звільнитися від неконкурентоспроможної робочої сили і перешкоджають її найму.

Водночас, діючи система соціального захисту в Україні страждає вадами, притаманними бідній країні з соціалістичною доктриною: влада прагне надати допомогу надто широкому колу своїх громадян, що далеко виходить за межі фінансових можливостей держави, а безпосередні виплати (чи то по страхових подіях, чи у формі соціальної допомоги) є дуже низькими і не запобігають бідності. Неприпустимо високе співвідношення різноманітних трансфертних виплат із заробітною платою