

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ

У статті розглянуто методологічні підходи щодо визначення категорії "державне управління", окреслено структуру управління, наведено ключові ознаки державного управління.

Ключові слова: управління, державне управління, структура управління.

Державне управління як практика виникає в період зародження держави як такої. Наукові підходи до управління державою, теоретична думка щодо державного управління постає за часів зародження й розквіту науки. В Україні наукова галузь "державне управління" фактично запроваджена включенням її до Переліку галузей науки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 1997 р.

Теоретичні надбання в галузі науки державного управління у вітчизняній науці є досить ґрунтовними. Зокрема, у цій царині успішно працюють: В. Бакуменко, О. Васильєва, А. Дегтяр, М. Корецький, О. Крюков, Ю. Куц, О. Лазор, В. Мамонова, В. Мартиненко, О. Мельников, А. Мерзляк, М. Латинін, В. Луговий, П. Надолішній, О. Радченко, С. Серьогін, В. Тертичка, Ю. Шаров та ін.

Але водночас питання чіткого визначення категорійного апарату науки державне управління ще мають місце для подальшого наукового дискурсу.

Мета статті – узагальнити підходи щодо бачення проблематики державного управління.

Проблематика управління відіграє визначальну роль в аналізі механізмів впливу в державно-управлінському контексті. Сутнісне наповнення категорії управління змінювалося під впливом різних факторів. Так, у сучасну постіндустріальну епоху проблематика управління тісно переплітається з проблематикою знання, на що вказував П. Дракер, зазначаючи, що у сфері управління відбувається революція, яка поширюється по всьому світові. На його думку, "сьогодні знання уже застосовується щодо сфери самого знання, і це можна назвати революцією у сфері управління. Знання швидко перетворюється на визначальний фактор виробництва, відсуваючи на задній план і капітал, і робочу силу" [3, с. 71].

Теоретик наводить цікавий приклад щодо вживання терміна "менеджмент", який – на початку свого виникнення – співвідно-

сився лише з управлінням у сфері виробництва та комерції. Через деякий час виявилось, що організовувати управління варто не лише в бізнесових структурах, а й у тих організаціях, які безпосередньо не пов'язані з комерційною діяльністю. Зокрема, це стосується державних інституцій, структур місцевого самоврядування, що детермінувало активний розвиток дискурсу державного управління.

Саме поняття "керівник" набувало в різні періоди часу різного значення. Одразу після війни, як зазначає П. Дракер, керівником називали людину, яка була відповідальною за роботу своїх підлеглих. Тобто з управлінською діяльністю асоціювалася, насамперед, висока посада і влада [3, с. 97]. Уже в середині ХХ ст. відбуваються певні трансформації в розумінні поняття "керівник", яке тепер розширюється та означає людину, що несе відповідальність за ефективність і результати роботи колективу. Згодом і така експлікація поняття "керівник" відійшла на задній план. У сучасну епоху керівником вважається індивід, який "відповідає за застосування та ефективність знань" [3, с. 97].

Отже, згідно з П. Дракером, управління – це "використання знань для пошуку найбільш ефективних способів застосування наявної інформації з метою отримання необхідних результатів" [3, с. 95]. Це визначення стосується ідеологеми управління не лише у виробничій чи комерційній сферах, а й у структурах державної та місцевої влади, зокрема, управління містом.

Управління, на думку Н. Мельтюхової, є функцією організованих систем (біологічних, соціальних, технічних), що забезпечує реалізацію мети й підтримку режиму діяльності, сталість та розвиток певних структурних елементів [9, с. 123]. Соціальне ж управління – це властивість будь-якого соціуму. Воно пов'язане із системною природою суспільства, поділом праці, необхідністю комунікативних дій та обміну результатами діяльності. Сутнісною характеристикою соціального управління виступає про-

цес цілеспрямованої діяльності з прийняття та реалізації рішень або здійснення управлінських функцій для організації ефективної взаємодії об'єкта й суб'єкта управлінської діяльності з урахуванням змін стану зовнішнього середовища. Категорію управління, з огляду на складність цього явища, аналізують у різних контекстах: функціональному, процесуальному, суб'єктно-об'єктному, загальному тощо. Цілісний погляд на проблематику управління з урахуванням означених контекстів здатний наблизити до розуміння сутності цієї категорії крізь призму науки державного управління.

У свою чергу, аналізуючи категорію управління, Ю. Шаров та І. Чикаренко зауважують, що управління призводить до змін стану певного об'єкта. Управління впливає на об'єкт, систему чи процес для збереження їхньої сталості або для переведення з одного стану в інший відповідно до встановленої мети [13, с. 683]. На місцевому рівні мета управління найчастіше полягає в самостійному вирішенні питань місцевого значення територіальною громадою або відповідальними органами місцевого самоврядування.

Управління, як зазначає С. Мельников, полягає в здійсненні сукупності впливів на об'єкт, вибраних із багатьох можливих варіантів на основі програми управління, інформації щодо поведінки об'єкта та стану зовнішнього середовища. Управління спрямоване на "підтримку, покращення функціонування чи розвиток об'єкта для досягнення заданої мети" [8, с. 358–359]. Відповідно, управлінські стратегії спрямовані або на збереження ключової якості системи, або на виконання певної програми, що забезпечує стійкість функціонування й досягнення певної мети. Управління, будучи засобом досягнення цілей, дає змогу системі стати більш гнучкою та ефективною. Базовими категоріями для проблематики управління виступають поняття: інформація (знання, різні дані тощо), стан системи, алгоритм (опис послідовних кроків), оптимізація, прийняття рішень, адаптація (зворотна реакція системи, що спрямована на пристосування до змінюваних умов середовища).

Ю. Куц вважає, що в українській ментальності поняття "управління" співвідноситься з упорядкуванням, формуванням порядку в певних системах [5, с. 5].

Алгоритм управління – це опис послідовних дій, що сприяють досягненню мети, чітко визначений, відпрацьований порядок підготовки та прийняття управлінських рішень, формування планів, обміну інформацією в процесі управління [12, с. 28–30]. Основними властивостями алгоритму управління є: скінченність (має завжди завершуватись після виконання скінченної кількості кроків); дискретність (процес, що

визначається алгоритмом управління, можна розділити на окремі етапи); визначеність (кожен крок алгоритму має бути чітко визначеним); вхідні дані (алгоритм має деяку кількість вхідних даних, тобто величин, заданих до початку його роботи або значення яких визначають під час роботи алгоритму); вихідні дані (алгоритм має одну або кілька величин, що є вихідними даними, ці величини мають достатньо визначений зв'язок із вхідними даними); ефективність (алгоритм вважають ефективним, якщо всі його оператори досить прості для того, щоб їх можна було точно виконати за скінченний проміжок). Один із способів запису алгоритмів – словесний опис алгоритму, коли, приміром, алгоритм прийняття управлінського рішення можна описати так: 1) постановка проблеми; 2) виявлення обмежень і визначення альтернатив; 3) виявлення джерела й сутності обмежень, вибір можливих альтернатив; 4) прийняття рішення; 5) реалізація рішення; 6) контроль за виконанням рішення.

Державне управління, згідно з позицією Ю. Ковбасюка та В. Бакуменка, це діяльність органів державної влади, що спрямована на створення умов для реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, для узгодження різноманітних груп інтересів як у суспільстві, так і між державою та суспільством, для забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [4, с. 160–162]. Державне управління – це фактично процес реалізації державної влади. Основне завдання управлінської діяльності держави полягає в забезпеченні досягнення поставлених цілей, тоді як змістом управлінської діяльності держави виступають дії щодо їхнього досягнення. Якщо виявляти сутність державного управління крізь призму суб'єкт-об'єктних відносин, то можна його розуміти як неперервний процес реалізації відповідних управлінських функцій. Це передбачає застосування визначення державного управління через ці функції, а саме: як процес планування, організації, мотивації, контролю й функцій комунікації та прийняття рішень, що пов'язують їх, з метою формулювання та досягнення цілей держави.

У контексті точки зору Н. Нижник та С. Мосова державне управління (суспільне/публічне адміністрування) слід розглядати як діяльність органів та установ державної влади (суб'єкти державного управління) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства (об'єкт державного управління) з метою задоволення його потреб, що динамічно змінюються [10, с. 56–61].

На думку В. Малиновського, державне управління є одним із видів діяльності держави. Його сутність полягає в здійсненні

управлінського організуючого впливу через використання повноважень виконавчої влади шляхом здійснення управлінських функцій [6, с. 47]. В умовах демократизаційних процесів, як зазначають В. Ребало та Л. Шкляр, спостерігається загострення політичної конкуренції, що призводить до зростання жорсткої альтернативності [11, с. 33]. У цілому це позначається на ефективності сучасних державно-управлінських стратегій.

Російський теоретик І. Барциц зазначає, що державне управління – це організаційний та регуляторний вплив держави на суспільство, що спирається на державно-владні повноваження, з метою його упорядкування та розвитку. У широкому контексті під державним управлінням слід розуміти діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, різноманітних громадських організацій, що уповноважені на здійснення державно-владних повноважень [1, с. 128]. У вузькому значенні під державним управлінням мається на увазі виконавчо-розпорядча діяльність, якій притаманна функціональна та компетенційна специфіка, що відрізняє її від інших форм реалізації державної влади. Основними функціями державного управління найчастіше виступають: визначення цілей і планування, координація та стимулювання діяльності виконавців, контроль за виконанням тощо. Суб'єктами державного управління виступають підсистеми управління, що здійснюють вплив на інші елементи в системі управління.

Ключовими ознаками державного управління вважають: вертикальність (ієрархічність) системи виконавчо-розпорядчих органів; реалізацію цими органами нормативно-владних повноважень в адміністративному порядку; можливість адміністративної правотворчості, що передбачено в законодавчому полі; включення в механізм державного управління не лише виконавчо-розпорядчих органів, а й інших ланок управлінського апарату (наприклад, управлінські структури державних підприємств).

Механізмом управління наразі слід вважати сукупність засобів та методів управління, які поєднують прямий і зворотний зв'язок, визначаючи можливість цілеспрямованого руху, функціонування та розвитку системи, щодо якої здійснюється управлінський процес [7, с. 496].

Структурою управління називають сукупність органів, що взаємодіють у процесі підготовки, прийняття, реалізації та контролю за управлінськими рішеннями [2, с. 291–292]. У розумінні структури управління як пріоритетні виділяють ряд підходів. У контексті *класичного* підходу акценти зосереджуються на формальній структурі, він базується на раціональній, логічній поведінці. Структура управління сприймається

з погляду владної ієрархії органів управління без урахування певних особистісних чинників. Концепція *людських відносин* фокусує увагу на неформальних аспектах певної організації (міжособистісні стосунки, соціальні проблеми співробітників тощо), що впливають на формування структурних схем. У межах *системного* підходу набуває значення взаємозв'язок різних підсистем та каналів взаємодії. З погляду *ситуаційного* підходу заперечуються стійкі схеми побудови структурних ланок, оскільки постає потреба створювати управлінські структури для кожної конкретної ситуації в контексті динаміки суспільно-політичних змін.

Висновки. У цілому парадигма державного управління в сучасних динамічних умовах потребує нового осмислення, що зумовлено необхідністю структурування різноаспектних проблем суспільства, кількість яких зростає.

В ЄС існують базові принципи державного управління, яких дотримуються всі країни – члени європейського співтовариства. Сюди, насамперед, належать такі принципи: надійність та можливість покладатися на прогноз (тобто правова впевненість); відкритість і прозорість процесів управління; звітність; ефективність та результативність. Виходячи з останньої тези, було б корисним узагальнення досвіду ЄС щодо державного управління в країнах співдружності.

Список використаної літератури

1. Барциц И.Н. Государственное управление / И.Н. Барциц // Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / [под общ. ред. В.К. Егорова ; отв. ред. И.Н. Барциц]. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – Т. I: А–М. – С. 128–130.
2. Вишняков В.Г. Структура управления / В.Г. Вишняков // Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / [под общ. ред. В.К. Егорова ; отв. ред. И.Н. Барциц]. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – Т. II: Н–Я. – С. 291–292.
3. Дракер П. Посткапиталистическое общество : пер. с англ. / Питер Дракер // Новая постиндустриальная волна на Западе: антология / [под ред. В.Л. Ингоземцева]. – М. : Academia, 1999. – С. 70–100.
4. Ковбасюк Ю.В. Державне управління / Ю.В. Ковбасюк, В.Д. Бакуменко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державного управління / [наук.-ред. колегія: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін.]. – С. 160–162.
5. Куц Ю.О. Проблемне поле державного управління: концептуальна демаркація / Ю.О. Куц // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1. – С. 3–10.

6. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституту розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
7. Мельников С.Б. Механизм управления / С.Б. Мельников // Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / [под общ. ред. В.К. Егорова ; отв. ред. И.Н. Барциц]. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – Т. I: А–М. – С. 496–497.
8. Мельников С.Б. Управление / С.Б. Мельников // Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / [под общ. ред. В.К. Егорова ; отв. ред. И.Н. Барциц]. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – Т. II: Н–Я. – С. 358–359.
9. Мельтюхова Н.М. Управління / Н.М. Мельтюхова // Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
10. Нижник Н.Р. Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії / Н.Р. Нижник, С.П. Мосов // Вісник УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 56–61.
11. Ребкало В.А. Політичні інститути в процесі реформування системи влади / В.А. Ребкало, Л.Є. Шкляр. – К. : Вид-во НАДУ : Міленіум, 2003. – 172 с.
12. Сененко І.А. Алгоритм управління / І.А. Сененко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2: Методологія державного управління / [наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін.]. – С. 28–30.
13. Шаров Ю.П. Управління / Ю.П. Шаров, І.А. Чикаренко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державного управління / [наук.-ред. колегія: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін.]. – С. 683–685.

Стаття надійшла до редакції 25.12.2012.

Наконечный В.В. Государственное управление: методологические подходы

В статье рассматриваются методологические подходы к определению категории "государственное управление", очерчено структуру управления, приведены ключевые признаки государственного управления.

Ключевые слова: управление, государственное управление, структура управления.

Nakonechniy V. Governance: Methodological Approaches

The article considers the methodological approaches to the definition of the category administration, outlined the structure of governance are the key features of governance.

Key words: management, governance, management structure.