

Олена ХІЛІЄНКО

ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗА ТРАНСФОРМАЦІЇ РУХОМОЇ СИСТЕМИ ВІДНОСИН В РЕАЛЬНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ

Постановка проблеми. Теорія управління є одним з найбільш важливих і перспективних напрямів сучасної економічної й політичної думки. Масштабність управлінських систем, їх функціональне призначення та інші фактори визначають види управління, це – державне, муніципальне, політичне, соціальне, приватне та ін. Із інтенсивним розвитком соціально-економічних відносин визначальними у системі управління стають два головних суб'єкта – держава та людина. Об'єктом управління стають майнові, немайнові та фінансові інтереси суб'єктів соціально-економічних відносин. Тому, за кількісної обмеженості базових ресурсів та якісних можливостей використання фінансових ресурсів, використовуються різні способи впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, змінюючи положення, поведінку та властивості визначальних суб'єктів. Це безпосередньо відображається на висхідних елементах роботи підприємств реального сектору економіки.

Сучасна економіка будь-якої країни має риси світової через процеси глобалізації та інтенсифікації. Вона характеризується своєю складністю, рухомістю та мінливістю. Такі трансформації накладають відбиток на зміни співвідношень між секторами та галузями національного господарства. Між економічним зростанням та змінами в галузевій структурі існує складний функціональний зв'язок, тому галузева структура світового та регіональних господарств знаходяться під пильною увагою економістів-аналітиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами сучасного розвитку економіки галузевих ринків та реального сектору економіки займаються О. Лебедев (Росія), Н. Рекова (Україна) та ін., в аспекті державного управління зовнішньоекономічною діяльністю – Л. Батченко (Україна), Н. Голубева (Росія) та ін., відносно еволюції державного управління в умовах глобалізації – М. Бублик (Україна), Р. Войтович (Україна), О. Поважний (Україна), Ю. Кальниш (Україна) та ін. [2-5, 7-9] В роботі зроблена спроба поєднання двох актуальних для України проблем сучасності – розвитку системи державного управління в період політичної кризи і розвитку бізнесового середовища реального сектору економіки у період економічної кризи.

Метою дослідження є визначення проблем управління під час трансформації рухомої системи відносин в реальному секторі економіки.

Виклад основного матеріалу. Як галузь наукових досліджень, теорія управління в Україні з'явилася порівняно недавно, в середині 90-х рр. і за понад два десятиліття еволюціонувала від переосмислення її класичних концепцій до теорії інформаційної держави, яка розвивається в умовах глобалізації. Джерелом формування фінансових ресурсів для таких інтенсивних перетворень в суспільстві є доходи, отримувані в та від реального сектору економіки [5]. Для подолання можливих диспропорцій, пов'язаних із інтенсивністю змін та реформ доцільно систематизувати знання з теорії державного управління.



**ХІЛІЄНКО
Олена**

Володимирівна,

здобувач Донецького
державного
університету
управління, м. Донецьк.

Анотація: у статті досліджуються проблеми управління за трансформації рухомої системи відносин в бізнесовому середовищі – реальному секторі економіки. Виявлено доцільність вивчення передумов та сучасних процесів державного управління як основи сучасного управління у комплексі сфер його існування. Приділено особливу увагу концепціям управління (державного управління) для виявлення переваг та недоліків кожної з них. Відзначено, що будь-яка регіональна складова сучасної світової економіки прагне до децентралізації. І ці тенденції мають місце у всіх сферах суспільної або бізнесової діяльності.

Ключові слова: управління, державне управління, реальний сектор економіки, бізнес, суспільство, концепція, демократія.

УДК 354

Теорія державного управління, отримавши свій початок з виникненням Історичної школи права в Німеччині в кінці XVIII–першій половині XIX ст., виділяє два основних підходи до структури державного управління: централізація і децентралізація. Україна наразі перебуває саме в перехідному періоді, тому значення переваг та недоліків в етапах розвитку теорії державного управління є запорукою більшого успіху в сучасних державних реформах [2]. Еволюція теорії державного управління охоплює такі етапи (періоди):

- античний (Платон);
- патріархальний (Аристотель);
- концепція теологічної теорії держави (Ф. Аквінський);
- епоха Пізнього Відродження (Н. Макіавеллі);
- науковий (включає відомі на сьогоднішній день концепції державного управління).

Концепції державного управління:

– концепція надлюдина – «великої людини натовпу» (Ф. Ніцше). Основна ідеологія концепції полягає в тому, що державне управління має спиратися на насильство і використовувати технології пропаганди і маніпуляції суспільною свідомістю;

– теорія поділу влади (Ш. Монтеск'є). Поділ здійснюється в трьох напрямках: законодавча, виконавча і судова;

– договірна теорія походження держави або теорія суспільного договору (Ж. Ж. Руссо, Т. Гоббс, А. Радіщев). Згідно теорії суспільного договору люди, які перебували спочатку в природному (додержавному) стані, свідомо вирішили створити державу (укласти договір між правителями і підданими або громадянами держави), щоб надійно забезпечити для всіх основні права і свободи;

– концепція ліберального державного управління (або ліберальний антропоцентризм) (Дж. Локк) полягає в пріоритетності громадянського суспільства перед державою. Державне управління повинно контролюватися громадянським суспільством, при цьому абсолютною цінністю визнається вільна особистість, ефективність державного управління оцінюється у відповідності з тим, наскільки послідовно і ефективно воно виражає інтереси особистості;

– марксистська теорія державного управління (К. Маркс, Ф. Енгельс) розглядає державу як політичну організацію економічно панівного класу для придушення опору його класових супротивників;

– класична теорія правової держави (І. Кант) визначає правову державу як інститут сталих норм і правил. Атрибутами правової держави є:

а) заснована на законі свободи кожного не коритися іншим законам, крім того, на який він дав свою згоду;

б) громадянська рівність;

в) цивільна самостійність – у правових справах громадянська особистість не повинна бути представлена ніким іншим;

– «концепція адміністративних (бюрократичних) організацій» (англ. – *«public administrative management»* - адміністративно-державне управління) (М. Вебер, М. Крозьє, В. Вільсон та ін.) передбачає поділ державного управління і політики. Вона включає: модель «адміністративної ефективності» В. Вільсона (1887 р.); принципи регіональної бюрократії М. Вебера (1919 р.).

Для такої системи управління характерні наступні положення: стійкість цілей; розподіл сфер компетенції і владних повноважень; жорстка ієрархія; стандартизація процесів управління і прийняття управлінських рішень; жорсткі рамки кваліфікаційної та матеріальної винагороди. Така система прагне до збільшення числа учасників управлінського процесу, тим самим, знижуючи власну ефективність і швидкість реагування на виклики і загрози самій собі [4, 7, 8]. Критерії «підвищення спроможності системи до виживання (шляхом ускладнення організації)» (Т. Парсонс) і «підвищен-

ня рівня закритості організації» (А. Хоулі) доповнюються іншими – це «швидкість реакції і прийняття нововведень в організації» (А. Кізер, Дж. Чайлд), «можливість адаптації системи до нових технологій і ринків шляхом зміни або відмови від установлених переконань, відносин і цінностей» (У. Бенніс) [6].

Істотними недоліками даної моделі організації управління є: формалізація цілей і процесу управління; неминуче зростання бюрократичного апарату, що приводить до зниження його ефективності; суперництво і ворожість у бюрократичному середовищі, що гальмує економічний і політичний розвиток держави;

– «новий державний менеджмент» (англ. – «new public management») (Д. Осборн і Т. Геблер) викликаний кризою держави в 1980-і роки і впровадженням ринкових засад у державне управління, децентралізацією. Індивід є клієнтом, якому необхідна яка-небудь послуга, а держава надає йому таку послугу або шукає організацію (на конкурсній основі), спроможну зробити це замість нього [1]. Загальні установки концепції такі:

– стверджується, що з точки зору менеджменту публічними і приватними секторами можна керувати більш-менш однаково внаслідок відсутності відмінностей між ними;

– при новій організації управління акцент зміщується з оцінки ефективності процесу управління до оцінки ефективності результату управління, відповідно - до скорочення витрат та підвищення прибутковості державних організацій. Це негативно позначиться на остаточних фінансових показниках результативності функціонування реального сектору економіки. Тим не менш норми демократичного суспільства це припускають. Адже змінюється оцінка відповідальності: повинен здійснюватися перехід від контролю на вході організації, від оцінки бюрократичних процедур, правил і стандартів до кількісних заходів, що характеризує результат діяльності;

– менеджеріальне управління державним і публічним сектором, в цілому, повинно супроводжуватися зниженням ролі управлінського контролю одночасно з розвитком звітності, моніторингу та механізмів відповідальності;

– новий державний менеджмент підкреслює ідею необхідності перетворення великих структур в напівавтономні агентства (приклад децентралізації), що відрізняються високим ступенем рухливості, здатністю до конкуренції і схильністю приймати ризиковані рішення; відділення комерційних організацій від некомерційних, політико-консультативних функцій від функцій надання послуг та регуляторних функцій;

– державне управління при організації громадських послуг має віддавати пріоритет приватному бізнесу, конкурентному постачанню і контрактній системі, короткочасним і більш визначеним контрактам. Масово цю задачу можуть вирішити підприємства реального сектору економіки;

– в державному управлінні необхідно використовувати практику менеджменту, яка стосується короткочасних трудових угод, розвитку стратегічних планів, корпоративних планів, угод про ефективність діяльності, запровадження системи оплати за якість, розвитку нових менеджеріальних інформаційних систем, турботи про корпоративний імідж;

– більша увага до грошових переваг над етичними;

– ставлення до споживача суспільних послуг передбачає ринкові характеристики [9];

– неоінституціональна теорія базується на теорії раціонального вибору, згідно з якою індивід чи організація намагаються знизити витрати з прийняття і реалізації управлінського рішення. Саме в рамках даної теорії виникає проблема зниження конкретно трансакційних витрат. Інститути розглядаються як правила гри (формальні та неформальні) у суспільстві і політиці, що розділяються усіма учасниками політичного процесу. Крім цього, в рамках неоінституціональної теорії існує підхід, згідно з яким інститути є посередниками у вирішенні конфліктів [6];

– концепція політичних мереж в своїй основі вирішує проблеми відходу від ієрархічного адміністрування в державному управлінні, комунікації та обміну інформацією між учасниками суспільного і політичного життя. Концепція політичних мереж заснована на організаційній соціології та академічній теорії бізнес-адміністрування (Н. Фредериксон); соціальному структурному аналізі (Д. Кноук, Т. Борзель); інституціональному аналізі, теорії суспільного вибору та неоменеджерізму (П. Богесон, Т. Туунен). Основні положення концепції політичних мереж можна звести до наступних пунктів:

– вона реконструює відносини між державним управлінням і сучасним суспільством, в ній розкриваються не відносини між суспільством і державою, а між управлінськими структурами та громадськими й бізнес-асоціаціями;

– відновлює зв'язки між управлінням і політикою. Вона змінює ракурс розгляду держави як агента політики: держава є важливим, але одним з учасників виробництва політичних рішень; державні структури розглядаються як агенти політики і змушені вступати з іншими агентами у процес ресурсного обміну;

– включення в процес вивчення політичних мереж морального виміру управління і процесу виробництва політичного рішення;

– ключовим елементом теорії є зв'язки і відносини, а не інститути;

– проблема ефективності управління розглядається не в аспекті відносин «цілі-засоби», а в аспекті «цілі-процеси».

В основі утворення та розвитку мережі лежить спочатку кооперативний, а потім корпоративний інтерес. Найбільш поширеною типологією політичних мереж є типологія Р. Родеса, яка вирізняє п'ять типів політичних мереж, керуючись трьома критеріями: ступенем внутрішньої інтеграції, числом учасників мережі і розподілом ресурсів між ними:

– політичні спільноти (англ. – *policy communities*) – ці мережі є високо інтегрованими і мають високу ступінь вертикальної взаємозалежності і обмежену вертикальну координацію;

– професійні мережі (англ. – *professional networks*) виражають інтереси особливої професійної групи і засновані на високій ступені вертикальної взаємозалежності, а також ізольовані від інших мереж;

– міжурядові мережі (англ. – *intergovernmental networks*) із топократичним членством, явним виключенням інших публічних спілок, широке охоплення інтересів, пов'язаних з багатьма службами, обмеженою вертикальною взаємозалежністю, широкою горизонтальною структурою та здатністю взаємодіяти з багатьма іншими мережами;

– мережі виробників (англ. – *producer networks*) відрізняються значною роллю у політиці економічних інтересів (публічного і приватного секторів), їх рухомих членством, залежністю від центру підприємств реального сектору економіки при виробництві товарів і при експертизі, а також обмеженою взаємозалежністю між економічними інтересами;

– проблемні мережі (англ. – *issue networks*) характеризуються великим числом учасників з обмеженим ступенем взаємозалежності;

– концепція нового способу управління (англ. – «*governance*») обґрунтовує новий спосіб суспільного, бізнесового та державного розвитку – «управління без уряду», акцент ставиться на способі управління. Вона виглядає наступним чином (рис. 1).

Як видно з опису даної концепції, втілення її в життя можливе лише в справді демократичному державі, так як широка участь товариства в організації і функціонування публічного управління, передовсім підприємств та їх колективів реального сектору економіки, можливе тільки при такому політичному режимі.

Крім цього, щільна взаємодія державних інституцій та інститутів громадянського суспільства у вирішенні поставлених перед ними проблем, свідчить про неможливість їх автономного функціонування і розвитку.

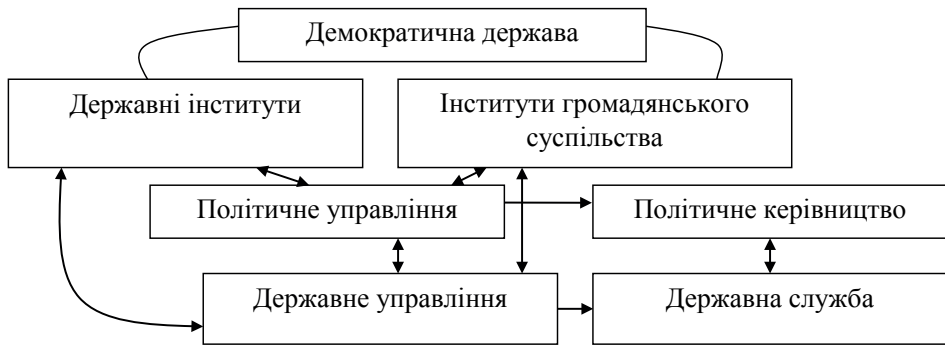


Рис. 1. Концепція нового способу державного управління

Таким чином, загальний зміст концепції «*governance*» полягає в тому, що державне управління втрачає колишню жорсткість, деталізованість і регламентованість; пріоритетно воно базується на горизонтальних зв'язках між урядовими органами, асоціаціями громадянського суспільства та бізнесом. Подібне управління відрізняється від простого адміністрування і ринкової моделі. Реалізуючись за допомогою переговорів між державними і недержавними структурами, зацікавленими у спільних зусиллях для досягнення взаємоприйнятної результату, воно здатне більш ефективно задовольняти суспільні потреби, виробляючи соціально значимі рішення [6];

– концепція синергетичного підходу заснована на ідеї самоорганізації (переході від хаосу до порядку) простих або складних систем, вивчивши які держава або інші політичні учасники можуть впливати на дії і розвиток систем. Згідно даної концепції державне управління є продуктом процесів самоорганізації, що відбуваються в суспільстві. Держава є відкритою і динамічною системою, для якої характерний обмін енергією, речовиною, інформацією з навколишнім середовищем [2, 3]. У відповідності з цим, держава:

- перестає бути головним суб'єктом управління суспільством. Тепер у різних сферах його функції виконують бізнес, передовсім суб'єкти реального сектору економіки, і різні організації громадянського суспільства;
- більш виконує арбітражні та регулюючі функції через створення та забезпечення діяльності політичних інститутів в суспільстві;
- в політиці та суспільстві спостерігається переважання горизонтальних зв'язків над вертикальними.

Відповідно, теорію державного управління (в межах дії наукового етапу, див. вище) можна поділити на наступні стадії відповідно до її еволюції:

- перша стадія – 1880-1920 рр., дослідження В. Вільсона, М. Вебера та ін.;
- друга стадія – 1920-1950 рр., дослідження А. Файоля, Л. Уайта, Л. Урвіка, Дж. Муні, Т. Вулсі та ін.;
- третя стадія – з 1950 рр., дослідження Г. Саймона, Д. Смітцберга, В. Томпсона, Д. Істона та ін.: поведінковий підхід (Ф. Герцберг, Д. Мак-Грегор); системний підхід (Д. Істон, Р. Алмонд, Т. Парсонс); ситуаційний підхід (концепції «м'якого мислення» (П. Чекланд), «організаційної кібернетики» (С. Биер), «нового менеджеризму» або підхід трьох «е» – економії, ефективності, енергійності, «нового патримоніалізму» (Р. Мертон, М. Крозьє, К. Жмут, Дж. Голдсміт та ін)), монетаристська концепція державного регулювання (М. Фрідман), концепція соціальної держави (А. Мюллер-Армак);
- четверта стадія – з 1980-х рр., дослідження Й. Масуди та ін. Основним результатом розвитку теорії є формулювання державного управління в інформаційному суспільстві. Під ним розуміють використання інформації для знаходження найбільш ефективних способів її застосування в практиці державного управління. При цьому сучасна інформація має ряд унікальних характеристик у сфері управління:

– на відміну від природних, трудових і грошових ресурсів, інформація не зменшується із часом її використання, тому її політичного впливу вистачає на будь-яку аудиторію;

– інформація не відчужується і придбання нової інформації не зменшує людської здатності набувати її систематично;

– інформація миттєво поширюється в просторі і її одночасно можуть споживати різні користувачі;

– з точки зору політичної мобілізації суспільства інформаційний ресурс володіє перевагою всеосяжності і одночасності впливу, що до інформаційної революції було практично нездійсненним.

Результати еволюції відображені на рис. 2. В рис. 2 категорії «централізація» і «децентралізація» не є визначальними у конкретний проміжок часу, а превалюючими у більшості держав відповідного часу.



Рис. 2. Категорії еволюції державного управління з переорієнтацією визначальної концепції

Еволюція державного управління вимагає розвитку методів управлінської діяльності в реальному секторі економіки. В умовах ринкової економіки, у сфері, де держава відмовилася від повноважень власника і прямого керівника в процесах виробництва і розподілу, їй необхідно зробити наступні кроки:

змінити ідеологію командного управління на ідеологію управління цілями учасників економічного обороту. В особливості ця теза стає актуальною за інтенсифікації впровадження інноваційних технологій у виробничі, управлінські, суспільні та інші процеси;

змінити галузеву структуру управління на функціонально-цільову. Показники ефективності державного та муніципального управління, як ступінь цілеспрямованого впливу на об'єкти управління в соціально-економічній сфері, повинні бути конкретними, взаємопов'язаними і статистично обробуваними.

В основу даного підходу покладено визначення базових напрямків діяльності за наступними фінансово-цільовими блоками: «Розвиток людського потенціалу», «Економічний розвиток», «Розвиток інфраструктури», «Розвиток територій», «Ефективне управління власністю та фінансами». В рамках конкретних напрямків розроблені реальні механізми досягнення поставлених цілей, відображені у рекомендаціях та програмах. Для кожної з таких форм роботи передбачено перелік показників, які мають конкретні прогнозовані значення.

Подальша організація план-факторного контролю дозволить виявити ступінь відхилення фактичних значень від планово-прогнозних і своєчасно вжити організаційні заходи для подолання такого розриву.

Висновки. Відповідно до вищевикладеного, проблема управління під час трансформації рухомої системи відносин в реальному секторі економіки існує. Вона пов'язана із безперервним розвитком всіх соціально-економічних відносин. Основними суб'єктами, які ініціюють такі зміни, є підприємства реального сектору економіки та суспільство. Система, як визначено дослідженням еволюції теорії державного управління, на кожному етапі свого розвитку пристосувалася до тенденцій, які мали місце в бізнесовому та громадському суспільстві.

Література:

1. Баранов И. Н. Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения / Российский журнал менеджмента. – Т. 10, 2012. – С. 51-64.
2. Батченко Л. В. Проблеми вдосконалення державного регулювання ЗЕД: регіональний аспект / Л. В. Батченко // Актуальні проблеми управління ЗЕД: зб. наук. праць ДонДУУ. – Донецьк: ДонДУУ, 2010. – Т. XI. – 315 с.
3. Бублик М. І. Техногенні збитки у національному господарстві: економічне оцінювання та засади державного регулювання : [монографія] / М. І. Бублик. – Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2015. – 420 с.
4. Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : [монографія] / Р. В. Войтович. За заг. ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 680 с.
5. Голубева Н. Ф. Совершенствование государственного управления внешнеэкономической деятельности РФ (на примере оборонных и базовых отраслей хозяйства). Автореф. дис. . канд. эконом. наук / Н. Ф. Голубева. – М., 2001. – 32 с.
6. Государственная политика и управление : учебник [для вузов]: в 2 ч., Ч.1 / ред. Л.В. Сморгунов. – М.: РОССПЭН, 2006 . – 382 с.
7. Кальниш Ю. Г. Системні фактори впливу на формування та реалізацію державної євроінтеграційної політики України в умовах глобалізації / Ю.Г. Кальниш, В. А. Ребкало, М. С. Калина // Державне управління. – Вип. 174. – Т. 186. – С. 6-13.
8. Лебедев О. Т. Экономика отраслевых рынков: учебн. пособ. – С.-Пб.: Изд-во Политехнического университета, 2009. – 340 с.
9. Рекова Н. Ю. Механізм управління економічною поведінкою підприємств корпоративної структури: автореф. дис ... д-ра екон. наук / Н. Ю. Рекова. – Запоріжжя : Б.в., 2011 . – 40 с.