

УДК 35.075

О. В. ОРЛОВ

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ ІЄРАРХІЇ ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКИХ ФУНКЦІЙ

З позицій системного підходу визначено ієрархію державноуправлінських функцій. Розкрито сутність та місце прийняття управлінських рішень у системі державного управління. Розгалужено зміст понять управлінські функції та функції управління. Окреслено місце теорії та технології прийняття державних управлінських рішень, у процесах вирішення завдань і функцій державного управління.

Ключові слова: державноуправлінські функції, функції управління, технологія прийняття державних управлінських рішень.

From the point of view of systematic approach it has been defined the hierarchy of state managerial functions. It was revealed the essence and place of making of the managerial decisions in the system of state management. It was divided nature of the content of concepts the managerial functions and functions of public administrator. It was defined the place of theory and technology of making of the state managerial decisions, in the process of solving problems and functions of state management.

Key words: the State managerial functions, functions of public administrator, technology of making of the state managerial decision.

Одним з основних напрямів розвитку сучасної науки є дослідження теоретико-методологічних засад державного управління як цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів та відносин з метою досягнення цілей реалізації функцій держави через діяльність органів державної влади. Існує багато різноманітних підходів до класифікації функцій державного управління. У більшості видань ці класифікації мають комплексний, та водночас, на жаль, несистемний характер [1–4; 6; 7]. Такий стан виникає, перш за все, завдяки тому, що дослідники при проведенні класифікації відштовхуються від опису діяльності органів державної влади або окремого керівника, ототожнюючи працю управління з процесом управління. Такий підхід, цілком слушно, впливає з поширеного визначення поняття “управління” як цілеспрямованого впливу об’єкта управління на суб’єкт управління з метою досягнення певних цілей, яке, у свою чергу, походить від тих історичних часів, коли поняття “володіння”, “господарювання” та “управління” ще не розрізнялися.

Розвиток суспільних відносин і, у першу чергу, процеси демократизації суспільства закономірно привели до зміни в розумінні сутностей багатьох засадничих понять, у тому числі й поняття “управління”. З точки зору сучасного системно-інноваційного підходу, управління доцільно розглядати як механізм підвищення ефективності системи [5], що, у свою чергу, потребує перегляду багатьох теоретичних положень науки “Державне управління”.

Мета даної статті – шляхом системного аналізу засадничих цілей суспільства та держави запропонувати ієрархію функцій соціального управління.

Управління є універсальним явищем, що притаманне як розвиненим суспільним системам, так і окремій людині. Свідому діяльність людини чи груп людей спрямовано на задоволення тих або інших потреб. При цьому стимулом до діяльності є наявність (або очікування) незадоволеної потреби. Основна відмінність людини від інших живих істот – це вміння планувати свою діяльність. Перш ніж щось планувати або розпочинати будь-яку діяльність, потрібен відповідний первинний стимул. Стимул для досягнення мети – усвідомлення власного бажання або зовнішньої пропозиції, наказу. *Цей первинний стимул до дії та план дій, що веде до досягнення поставленої мети, і є управлінське рішення. Необхідність та вміння приймати рішення – невід’ємна (іманентна) властивість людини. Кожна людина тією тою чи іншою мірою вміє приймати рішення на інтуїтивному рівні. Прийняте рішення значною мірою визначає і результат діяльності з досягнення визначеної мети. Від якості ухвалених рішень залежить доля не тільки окремої людини, але й групи людей, і навіть цілих держав.*

Для теоретичного аналізу будь-яких явищ використовуються різні аналітичні методи. Їхній вибір визначається як природою явищ, так і метою дослідження. В основі розроблення апарату для аналізу певного природного явища лежить побудова відповідної моделі, яка описує закономірності цього явища, суттєві для даного дослідження. Коли модель створено, то, з одного боку, на її основі розвивається теорія явища, що досліджується, що дозволяє систематизувати і зв’язати різні наукові факти, отримані різними методами або в різних умовах. З іншого – теорія дозволяє отримати всі логіко-філософські висновки щодо основних закономірностей, що використовуються в моделі, знову зіставити їх із відомими фактами і цим верифікувати модель.

Щоб зрозуміти будь-яке явище або процес, необхідно дійти до його витоків, виділити сутнісні моменти. Управління – не мета і не результат, а лише інструмент досягнення результату. Воно не існує саме по собі. Явище управління виникає в соціальних системах як механізм їхньої самоорганізації. Управління утворюється природним шляхом тоді, коли стає доцільним, коли ефективність соціальної системи підвищується за рахунок виділення з неї відповідних управлінських елементів. З подальшим розвитком на базі окремих елементів управління формуються відповідні управлінські структури, які відповідають масштабу та складності розв’язуваних соціумом завдань. Відбувається формалізація (оформлення) розподілу соціуму на суб’єкти управління (СУ) й об’єкти управління (ОУ). Складається певна система управління, в якій виникають специфічні процеси системної взаємодії СУ та ОУ. Отже, вивчити її принципи та закони, зрозуміти сутність можна тільки на основі системного підходу. Необхідно визначити, у чому полягають зміст, доцільність і призначення елементів цієї соціальної системи (рис. 1).

Очевидно, що ефективність соціальної системи підвищується не від самого факту наявності елементів управління, а за рахунок забезпечення суб’єктом управління виконання відповідних специфічних функцій, без яких неможливо забезпечити життєздатність та розвиток системи. Це, у першу чергу, доцільні й корисні функції (рис. 2).

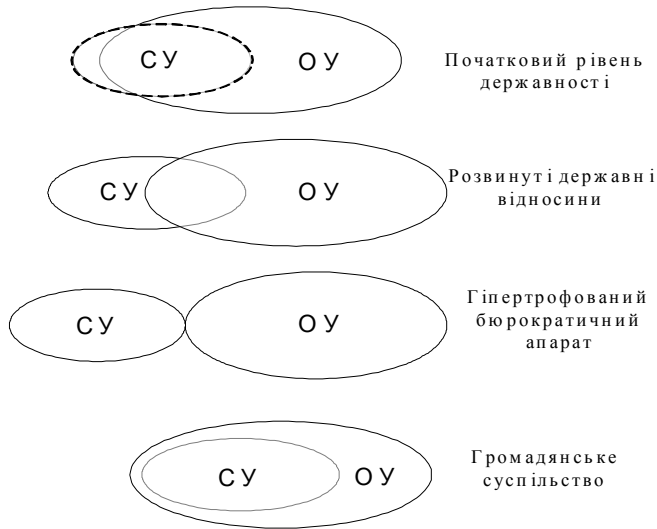


Рис. 1. Системне відбиття розвитку суспільно-управлінських відносин

<i>Функції</i>	
Доцільні, корисні	Необхідні
цілепокладання та орієнтування;	захисту та збереження
організації та координації;	
концентрації та перерозподілу	

Рис. 2. Специфічні функції суб'єкта управління

У свою чергу, сам сенс управління – прийняття державноуправлінських рішень – не може бути визначений без визначення сутності функцій державного управління. Слід розуміти, що не управління визначає зміст функцій, а системне бачення функцій відзначає сенс державного управління.

Або, у термінах системи публічного управління, функції управління – це такі види діяльності, без яких неможливе існування більш загальної системи суспільного розвитку. При цьому система управління виконує й функції, що пов'язані із власним самозбереженням. Отже, можна казати про існування двох груп функцій: загальні, або зовнішні, спрямовані на суспільство, та внутрішні, або технічні, спрямовані на саму систему (суб'єкт) управління. Для виявлення тієї чи іншої групи функцій необхідно застосувати до діяльності публічної влади два основних критерії:

- необхідність тієї або іншої діяльності для існування системи в цілому;
- необхідність існування публічної влади (органів виконавчої влади) для здійснення цієї діяльності.

Зовнішні функції є основними, первинними, тому їх варто розглянути в першу чергу. Йдеться про досить загальну, класичну проблему: необхідність існування публічної влади взагалі та її державних форм зокрема. Розмаїтість класифікацій і

типологій, що існують, може бути зведено до деяких базових, найбільш постійних функцій.

“Зовнішні” функції публічного управління можуть здійснюватися, теоретично, і без формування спеціальної інституціоналізованої системи. Однак, як відзначали ще автори епохи Просвітництва, первісне самоврядування, що обходиться без спеціалізації управлінської діяльності, можливе лише в дуже невеликих групах, на незначних територіях. Характерні для сучасних суспільств географічні й демографічні риси передбачають обов’язкове формування спеціалізованої системи для виконання взаємозалежних функцій управління. Їхнє здійснення відбувається в різних сферах громадського життя; у цьому значенні йдеться про “наскрізні” функції, що присутні повсюдно.

У свою чергу, у межах кожної такої глобальної функції можна виділити “технологічні” функції управління: планування, прогнозування, організація й координація, облік і контроль. Держави тоталітарних і деяких подібних типів прагнуть поширити ці функції на суспільство в цілому, видаючи їх за функції держави стосовно суспільства: планування суспільного розвитку в цілому, організація й координація суспільного життя та ін.

Багато соціально значущих видів діяльності не входять безпосередньо в “місію” держави (наприклад, відтворення населення, поширення інформації та ін.). Однак держава втручається в ці сфери, якщо вони пов’язані з базовими функціями публічної влади: так, держава може активно проводити демографічну політику, коли йдеться про збереження соціуму (демографічний спад, що загрожує існуванню суспільства), коли ті або інші демографічні характеристики необхідні для реалізації глобального проекту, для створення суспільства за зразком, змодельованим державою, та ін. Отже, поряд із власними, максимально загальними функціями, публічна влада може в межах конкретної ситуації конкретного режиму здійснювати й інші соціально значущі функції. Тут усе визначається типом даної системи публічного управління: тоталітарна держава бере на себе всі суспільно значущі функції, тоді як ліберальна держава (не важливо, демократичний чи авторитарний режим існує в цій державі) прагне звільнитися від усіх функцій, від яких тільки може.

“Внутрішні” технологічні функції публічного управління, спрямовані на самозбереження системи, – це функції забезпечення й оперативного управління. Вирішення цих управлінських функцій потребує реалізації таких якостей, повноважень і прав керівника: прогностичні й креативні, владні й підприємницькі, організаційні й комбінаторні. Розгляньмо докладніше, де саме та які типи функцій виникають при виконанні завдань управління.

Цілепокладання – значущий тип управлінських рішень, що визначає стратегію й тактику існування та розвитку соціальної системи.

Організація та координація. Створити організацію, розставити відповідних виконавців, розробити правила взаємодії – усе це, безумовно, потребує управлінських дій, але розгляньмо маленький приклад. Група таксистів вирішила об’єднатися в організацію, а також радіофікуватися, тобто створити диспетчерську службу задля оперативного отримання інформації щодо перевезення пасажирів. Чи були тут управлінські дії? Так, коли вирішили об’єднатися, коли вирішили

придбати радіобладнання, коли створили диспетчерську службу. Чи виконується завдання управління щодо підвищення ефективності функціонування соціальної системи, у даному разі – об'єднання таксистів? Так, збільшилась кількість пасажирів, які скористались послугами таксі, зменшився некомерційний пробіг. А черговий диспетчер, який зв'язує водіїв з пасажирами, тобто координує роботу водіїв, виконує управлінські чи виробничі дії? Маємо парадокс – людина виконує одну з функцій управління – координацію (організацію), а управлінцем не є! Виконує щодня, щороку, але з точки зору системи “таксопарк” – виконує виробничу, а не управлінську функцію, бо не впливає на структуру або параметри системи. Управлінські дії, у цьому разі, були вчинені власниками при створенні системи та підвищенні ефективності її функціонування.

Концентрація та перерозподіл. Без концентрації неможливо здійснити будь-який вагомий соціальний проєкт. Перерозподіл дозволяє фінансувати ті соціальні чи економічні сфери, які не можуть бути профінансовані самостійно. Тут теж усе досить прозоро. Для концентрації й перерозподілу треба мати змогу реалізувати відповідні владні права. Де, скільки, в який спосіб збирати та кому і скільки видати, вирішує керівник чи відповідний владний орган. А митар чи касир лише забезпечують ці рішення функціонально.

Отже, можна дійти проміжних висновків:

- процес управління реалізується у вигляді розроблення, прийняття і впровадження управлінських рішень;
- управлінські рішення приймаються керівником – власником чи вповноваженою особою;
- у процесі управління рішення мають неперевершено важливе значення та виникають за необхідності суттєвих змін у системі управління.

Тож, управління можна розглядати як процес досягнення необхідного результату, наслідків, цілей шляхом створення відповідних причин, а управлінське рішення визначає, які саме причини повинні привести до бажаного результату.

У технічному управлінському циклі виділяють чотири основних функції управління, точніше – функції управлінця (рис. 3). Це необхідно, для того щоб звести процес управління до визначеного набору рутинних операцій. Робота керівника також регламентується цілою низкою законів, підзаконних актів, розпоряджень та інструкцій, а за формою відповідає вимогам процедур. Підкреслимо, що на практиці керівник вирішує велику кількість завдань, різні управлінські цикли існують майже одночасно, накладаючись один на один, що ускладнює і без того непросту його роботу. Але є великий сенс у тому, що саме цілепокладання, розроблення й обґрунтування управлінських рішень в управлінському циклі, що найчастіше розглядається, явно не є присутнім. В ідеальному управлінському циклі відсутня проблемність. На добре налагодженому підприємстві директор може від'їхати у відрядження або піти у відпустку, а робота підприємства не зупиниться. Природно, коли на час своєї відсутності керівник призначає заступника, з формальним правом підпису та з неформальною забороною на прийняття суттєвих рішень. Тобто залишає заступникові тільки функцію регулювання. У такому стані підприємство або установа може залишатися як завгодно довго, як у законі Ньютона, – тіло буде перебувати в стані спокою або

рівномірного руху, поки деяка сила не виведе його з цього стану. Тобто поки зміна внутрішніх або зовнішніх умов не зажадає внесення відповідних змін, корективів у процеси, які здійснює або забезпечує дана (відповідна) установа.

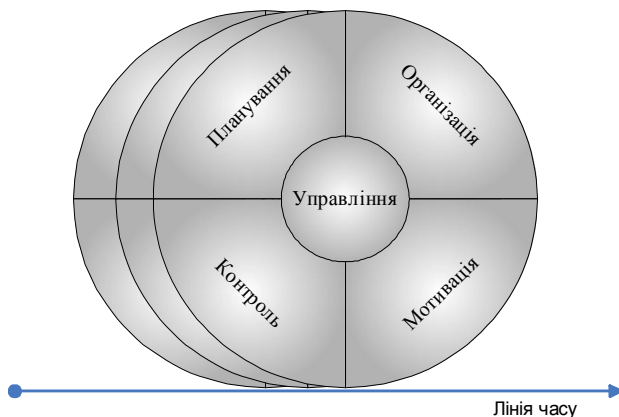


Рис. 3. Управлінський процес

Отже, можна вважати, що управлінське рішення – відповідним чином оформлена реакція керівника на умови, що істотно змінилися. Управлінське рішення виникає тоді, коли можливостей регулювання, що закладені в системі, стає недостатньо для подальшого ефективного функціонування. У цей момент і виникає цикл прийняття (ухвалення) управлінського рішення (рис. 4).

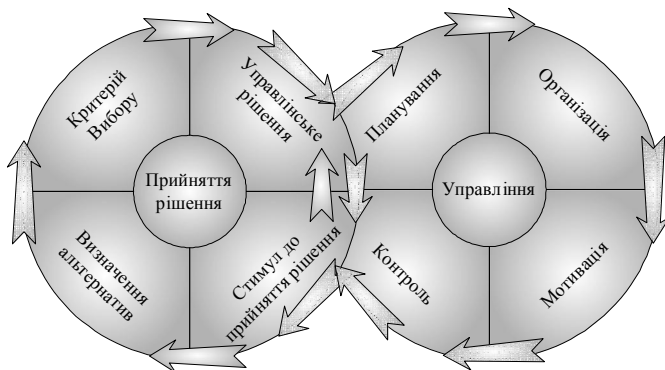


Рис. 4. Взаємодія процесу управління та процесу прийняття управлінських рішень

Залежно від того, наскільки добре управлінське рішення адаптує систему управління до нових умов, оцінюється й якість або ефективність управлінського рішення. Варто підкреслити, що прийняття ефективних, своєчасних, науково обґрунтованих управлінських рішень не є безумовною ознакою ефективного управління (керівника)!

До цього часу ми розглядали найбільш загальні принципи управління та прийняття рішень. Однак державноуправлінські рішення (ДУПР) мають свою специфіку, що випливає з системи цілей державного управління, яку необхідно розглянути детальніше (рис. 6).



Рис. 6. Цілі державного управління

Отже, можна визначити ДУПР як рішення, що забезпечує ефективне досягнення цілей державного управління.

Якщо рішення не відповідає чинному законодавству чи має корупційні ознаки, воно не може бути визначене як ДУПР, хоч би який вищий чи центральний орган його ухвалив.

ДУПР – це рішення, яке забезпечує ефективне досягнення цілей державного управління і може бути реалізоване в межах чинного законодавства.

На рис. 7 зображено процес державного управління з точки зору загального алгоритму прийняття ДУПР. Як видно з рисунку, державні управлінські рішення існують, в основному, у двох іпостасях – планування (створення умов для досягнення визначених цілей) і корегування (оперативне втручання в разі виникнення непередбачених явищ).

Специфікою державного управління є те, що суспільство – це система, що здатна до самоорганізації. Самоорганізація стає можливою за рахунок виникнення відповідних механізмів, що забезпечують її стале існування та розвиток. Одним із цих принципово важливих механізмів є розподіл та незалежність гілок влади, які забезпечують виконання відповідних державноуправлінських функцій:

законодавча влада (Верховна Рада України) визначає цілі державного управління, правила і процедури (закони) прийняття управлінських рішень; враховує та задовольняє інтереси різних груп населення;

виконавча влада (Кабінет Міністрів України) – приймає управлінські рішення (постанови, програми);

судова влада (суди) здійснює контрольні функції, розглядає відповідність прийнятих управлінських рішень до чинного законодавства; погоджує інтереси сторін.

Отже, з позиції системного підходу визначено ієрархію державноуправлінських функцій. Розкрито сутність та місце прийняття управлінських рішень у системі державного управління. Розгалужено зміст понять управлінські функції та функції



Рис. 7. Процес державного управління з точки зору загального алгоритму прийняття ДУПР

управління. Окреслено місце теорії та технології прийняття державних управлінських рішень у процесах вирішення завдань і функцій державного управління. Визначено, що управління в соціальних системах має на меті, у першу чергу, підвищення ефективності функціонування самої соціальної системи. Показано, що теорія прийняття управлінських рішень є невід’ємною складовою теорії управління, тому всі її положення мають ґрунтуватися на відповідних положеннях загальної теорії управління, знаходячися з ними у відповідних системних стосунках. Визначено специфічні ознаки державного управління, які впливають із самої сутності процесів соціального управління. Розкрито сутність системної взаємодії багаторівневого процесу прийняття державних управлінських рішень, що дозволяє суттєво поглибити розуміння процесів державного управління та стати підґрунтям для подальших наукових розвідок у цьому напрямку.

Література:

1. Герберт А. С. Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції : [пер. з англ.] / А. С. Герберт. – Вид. переробл. і допов. числен. заув. авт. – К. : АртЕк, 2001. – 392 с.
2. Мескон М. Х. Основы менеджмента : [пер. с англ.] / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурм. – М. : Дело, 1992. – С. 195.

3. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

4. *Одінцова Г. С.* Теорія і історія державного управління : опор. конспект лекц. і метод. вказівки до проведення практ. занять / Г. С. Одінцова, Н. М. Мельтюхова. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2004. – 136 с.

5. *Орлов О. В.* Системний підхід до визначення поняття “управління” в галузі науки “Державне управління” / О. В. Орлов // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – Вип. 1 (20). – С. 79–87.

6. *Райт Г.* Державне управління : [пер. з англ.] / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – С. 126.

7. *Ackoff R. L.* A Theory of Practice in the Social Systems Sciences. Paper to an International Roundtable, NASA. – Laxenburg(Austria).– 1986.– 6/8 nov.

Надійшла до редколегії 08.12.2010 р.