

ЗАКОНИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено принципи управлінської та державно-управлінської діяльності, обґрунтовано доцільність виокремлення семи законів, запропоновано класифікацію принципів за ознакою відповідності закону та уточнення змісту поняття “закон управління”.

Principles of administrative and state administrative activity have been investigated. The appropriateness of recognition of seven laws has been substantiated. A classification of the principles in terms of their compliance with the law is proposed, and the meaning of 'the law of administration' concept has been specified.

Для розвитку будь-якої науки ключову роль відіграє визначення та детальне дослідження закономірностей у взаємозв'язках явищ і процесів, що вивчаються, формулювання відповідних законів і принципів як керівних правил, додержання яких забезпечує урахування об'єктивних умов досягнення цілей розвитку системи. Управлінська наука є відносно молодого і її формування теж супроводжується такими процесами. На початку минулого сторіччя відомі фахівці М. Вебер, Ф. Тейлор, Г. Емерсон, А. Файоль, Г. Саймон визначили основні принципи управління. У подальшому було сформульовано принципи державного управління [5, с. 37; 6, с. 117–118], які є розвитком попередніх з урахуванням особливостей об'єкта і суб'єкта сфери, що розглядається, їхніх взаємозв'язків та відмінностей сучасного етапу розвитку людства. Значну увагу вивченню цього питання приділив Г. Атаманчук. Однак його трактування змісту цього поняття, що наведено у роботі “Теория государственного управления”, виглядають дискусійно. З метою уникнення помилок перекладу вони наводяться мовою оригіналу. “Принцип – это специфическое понятие, в котором содержатся не столько сама закономерность, отношения, взаимосвязь, сколько наши знания о них”. [1, с. 262]. “Принцип государственного управления представляет собой закономерность, отношения или взаимосвязь общественно-политической природы и других групп элементов государственного управления (системы онтологических элементов), выраженную в виде определенного научного положения, закрепленного в большинстве своем правом и применяемого в теоретической и практической деятельности людей по управлению” [Там само, с. 265].

Співставлення цих визначень дозволяє зробити такі висновки. Без сумніву, принципи пов'язані із закономірностями, відбивають відносини,

взаємозв'язки і наші знання про них. Але є некоректним вислів про те, що принцип є закономірність, радше він відображає її.

Дослідження свідчать про те, що закономірність – це термін, який відображає стан речей, що об'єктивно існує в реальному світі (закономірності взаємодії небесних тіл, хімічних речовин, соціальних спільнот). Їх пізнання та узагальнення є підставою для формулювання законів як обов'язкової складової будь-якої наукової теорії. Людська діяльність не завжди створює умови для реалізації закономірностей, прикладом є багаторічна усвідомлена протидія на теренах Радянського Союзу прояву тих, що пов'язані з ринковою економікою, наслідки чого і досі є значною перешкодою на шляху соціально-економічного розвитку України. З метою уникнення таких ситуацій доцільно формулювати певні правила, додержання яких допомагає реалізувати закони та закономірності. Саме це і є принципи. Кількість їх, що відповідає кожному закону, дійсно визначається рівнем знань щодо певних закономірностей здійснення того чи іншого явища чи процесу. Розвиток науки спрямований саме на пізнання все нових суттєвих та необхідних зв'язків і обґрунтування законів і принципів.

Кінцівку другого визначення Г. Атаманчука доцільно сформулювати як вимогу, а саме – принципи мають бути закріплені у праві і використовуватися в теоретичній та практичній діяльності фахівців з управління. Таке доповнення пояснюється тим, що в існуючій практиці це часто не виконується. Наприклад, неузгодженість багатьох законодавчих та інших нормативних документів часто обумовлена ігноруванням принципу системності під час їх розробки; аналіз роботи установ державного управління свідчить про випадки недотримання таких принципів, як підпорядкованість власних інтересів загальним, своєчасна реакція на зміни в навколишньому середовищі, єдність дій, бачення організації в цілому тощо.

Таким чином, принципи державного управління – це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління.

Майже всі науковці, що досліджують проблеми теорії та практики управління як явища та, зокрема, державного управління, розглядають питання класифікації принципів, наводяться такі їхні групи: соціально-політичні, організаційні, організаційно-політичні, організаційно-технічні, економічні, організаційно-правові, загально-суттєві, видові, загальні, окремі, суспільно-політичні, функціонально-структурні, організаційно-структурні, принципи державно-управлінської діяльності [1, с. 266–268]. Таке розмаїття поглядів на впорядкування цих правил свідчить про шгучність підходів до цього процесу. Логіка взаємозв'язку між закономірностями, законами та принципами зумовлює інший підхід: принципи мають класифікуватися за законами, дію яких вони відбивають.

Узагальнення наведених наробок і практики функціонування управлінських систем у виробництві та на рівні держави дозволяє стверджувати, що певна частина принципів відбиває такі “суттєві, необхідні, сталі та повторювані зв’язки явищ і процесів” [6, с. 11], що можуть розглядатися сьогодні як закони управління і державного управління.

У роботах сучасних науковців майже відсутні формулювання таких законів. В. Бакуменко вважає, що до їх числа доцільно відносити ті, що стосуються функціонування будь-якої системи, а саме: “закон необхідного різноманіття; закономірність цілісності системи; закономірності цілеутворення; закономірність ієрархічності; закономірність комунікативності; закономірність історичності; закономірність еквівіальності; закономірність стабільності організацій; закономірність ефективності управлінських рішень та дій” [2, с. 70]. В. Козбаненко додає до таких ще декілька законів: гармонізації інтересів суб’єкта і об’єкта управління; відповідності засобів і методів впливу особливостям об’єкту; постійного зростання потреб і цілей; слабкої ланки (унеможливлення розриву складного ланцюга зв’язків технологічних, функціональних тощо); виживання, тобто необхідності забезпечення зовнішньої адаптації та внутрішньої інтеграції” [4]. У навчальному посібнику під редакцією Г. Одінцової наведено такі: єдність системи управління, пропорційність суб’єкта і об’єкта управління, поєднання централізації та децентралізації, співвідношення керуючої та керованої підсистем [6, с. 111–112]. Важливість цього починання для розвитку теорії і практики управління (у тому числі і державного) неможливо переоцінити, але воно потребує продовження.

У зв’язку з цим, метою статті є обґрунтування доцільності виокремлення семи законів побудови систем управління та відносин у них, введення нової класифікації принципів за ознакою відповідності законам.

Не викликає сумнівів відповідність закону єдності системи управління об’єктивним закономірностям, що існують на практиці, а саме: внутрішні зв’язки між елементами системи залишаються стійкими при зміні стану зовнішнього середовища. Це виявляється у здійсненні на всіх ієрархічних рівнях і у всіх ланках основних функцій менеджменту (планування, організація, мотивація, контроль), у виконанні етапів процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, використанні методів (адміністративних, правових, економічних, соціально-психологічних) та принципів. Це стосується і закону поєднання централізації та децентралізації, сполучення яких характеризує стан відносин між суб’єктом і об’єктом управління, що відбиває розподіл повноважень і відповідальності у прийнятті рішень стосовно внутрішніх відносин і зовнішніх зносин системи [7, с. 42].

Зміст двох останніх значною мірою перегукується, мова йде про функціонування і розвиток суб’єкта управління з урахуванням змін, які

відбуваються в підсистемі об'єкта. На практиці вони дійсно дуже тісно пов'язані – визначення головних функцій і побудова структури керуючої підсистеми здійснюються відповідно до мети та завдань об'єкта (прикладом є системи управління окремими галузями, підприємствами різних масштабів за чисельністю працівників та обсягів виробництва). Але трансформації останнього здебільшого визначаються саме в перебігах політичних подій, розвитку науково-технічного прогресу тощо. Таким чином, доцільно вести мову про існування закону тісної взаємозалежності об'єкта і суб'єкта управління. Якщо розглядати об'єктивні чинники, їхні взаємодії, то визначальна роль у системі належить керованій її частині, призначення керуючої полягає у створенні умов для її функціонування та розвитку. Але соціальний статус суб'єкта управління (органу влади, людини-керівника), особистісні якості, можливість розпорядження певними ресурсами створюють умови, коли саме він стає головним.

Дослідження свідчать, що до цього переліку доцільно додати ще декілька законів, що стосуються функціонування і розвитку систем управління будь-якими соціальними утвореннями, а саме: розподілу праці, відповідності повноважень і відповідальності, цілеспрямованості побудови і функціонування системи та виключної ролі творчої активності людини в організації якісної і ефективної роботи системи управління.

Для підтвердження гіпотези про взаємозв'язок законів і принципів проведено аналіз відповідності останніх, що сформульовані різними авторами, наведеним законом. Результати наведені в таблиці, де розглянуто принципи загальної теорії управління і державного управління. Уся сукупність правил, що пропонується науковцями, розташувалася в розробленій схемі, додержання їх створює умови для реалізації законів. Наприклад, єдність системи управління дійсно стане реальною, коли буде створена взаємозв'язана система узагальнених формальних правил і стандартів стосовно виконання основних та допоміжних функцій, етапів процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, певних процедур з обробки інформації тощо, а також використання методів керування. З цією метою необхідно також здійснювати регулювання усіх процесів, контроль та облік використання всіх ресурсів, організувати ефективні комунікації по вертикалі та горизонталі. Обов'язковим є системний підхід, тобто бачення організації в цілому. Усе це стосується будь-якої системи управління, але для державного управління необхідним є також (додатково) об'єктивність із позиції додержання законів, що формуються законодавчою гілкою влади, правове регулювання діяльності, відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям.

Таке групування принципів побудови та функціонування систем управління є підґрунтям для цілеспрямованого пошуку додаткових правил шляхом аналізу умов, що необхідно створити для ефективної дії законів. Так до переліку принципів, які пов'язані із законом поєднання

централізації та децентралізації необхідно додати “доцільну самостійність підлеглих”, а стосовно закону взаємозалежності об’єкта і суб’єкта управління – не враховані такі важливі правила, як моніторинг стану справ на об’єкті та участь об’єкту в оцінці якості керуючих впливів.

Таблиця

Відповідність законів і принципів управління

<i>№ з/п</i>	<i>Закони управління</i>	<i>Принципи управління</i>	<i>Принципи державного управління</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
1	Єдність системи управління	Нааявність взаємопов’язаної системи узагальнених формальних правил та стандартів; – повний контроль та облік; – регулювання процесів; – єдність дій; – комунікації; – бачення організації в цілому	– об’єктивність із позицій додержання законів; – правове регулювання управлінської діяльності; – відповідність фактичної діяльності закріпленню функціям; – єдність системи органів державної влади; – установлення нормативів за елементами системи
2	Поєднання централізації та децентралізації	– розподіл відповідальності між керівниками та виконавцями; – забезпечення належних умов; – безпосередня участь у роботі груп на всіх етапах як вимога узгодженої роботи; – доцільна самостійність підлеглих	– територіально-галузева організація управління; – делегування повноважень і відповідальності; – поєднання єдиноначальності та колегіальності; – зворотного зв’язку
3	Взаємозалежність об’єкта і суб’єкта управління	– складання стандартів і графіків; – забезпечення належних умов; – єдиноначальність; – підпорядкованість власних інтересів загальним; – зворотний зв’язок; – корпоративний дух; – лояльність до робітників; – комунікації; – якість особистої роботи; – моніторинг стану справ на об’єкті;	– відповідність об’єктивним законам суспільного розвитку; – відповідність інтересам народу; – різноманітність спеціальних (конкретних) функцій; – орієнтація на постійне оновлення; – урахування темпів розвитку керованих об’єктів при формуванні управлінських рішень; – вміння слухати керівників і клієнтів;

		– участь об'єкту в оцінці якості керуючого впливу	– публічності; – демократизму
--	--	---	----------------------------------

Продовження табл.

1	2	3	4
5	Відповідність повноважень і відповідальності	– повний контроль та облік; – забезпечення належних умов; – стандартизація операцій; – єдиноначальність; – порядок; – якість особистої роботи	– співвідносність влади та державного управління; – делегування повноважень і відповідальності; – конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності
6	Цілеспрямованість побудови і функціонування системи	– чітко сформульовані цілі; – підпорядкованість власних інтересів загальним; – своєчасна реакція на зміни в навколишньому середовищі	– підпорядкування локальних цілей загальній меті; – суперечність цілей; – взаємодоповнення цілей; – послідовність у досягненні всієї сукупності цілей; – розподіл цілей за функціями державного управління; – уточнення мети при зміні обставин; – відповідність елементів системи визначеній меті
7	Виключна роль творчої активності людини в організації якісної роботи системи управління	– застосування заробітної плати як грошового стимулу; – дисципліна; – чесність у справах; – винагорода; – справедливість; – стабільність персоналу; – ініціатива; – атмосфера, яка сприяє розкриттю здібностей робітників; – методи роботи з людьми, які приносять задоволення від роботи; – етика ділової поведінки; – комплексність використання методів керування	– застосування заробітної плати як грошового стимулу; – дисципліна; – чесність у справах; – винагорода; – справедливість; – стабільність персоналу; – ініціатива; – атмосфера, яка сприяє розкриттю здібностей робітників; – методи роботи з людьми, які приносять задоволення від роботи; – етика ділової поведінки; – посилення соціальної та політичної захищеності державних службовців

Аналіз інформації, що наведена у таблиці, свідчить про те, що закони різною мірою “облаштовані” принципами. Найбільша їх кількість розроблена стосовно розподілу управлінської праці. І це закономірно тому, що недодержання його швидко погіршує роботу системи: перевантаження працівників знижує якість діяльності, відсутність структурного закріплення функцій призводить до їхнього зникнення тощо. Тому ці питання більш-менш відпрацьовані. У той же час закон відповідності повноважень і відповідальності не забезпечений керівними правилами такою ж мірою. Це можна пояснити дією суб’єктивних факторів: керівник часто намагається отримати побільше прав і менше відповідальності, у той же час він не зацікавлений у наділенні правами підлеглого, не розуміючи, що вони необхідні для якісного здійснення обов’язків.

Дослідження змісту і практичного прояву законів, що пропонуються, свідчить про можливість їхнього групування за ознакою предмета, на який спрямована їхня дія, а саме – ті, що характеризують зв’язки між елементами системи і такі, що регламентують управлінські відносини. До першої групи відносяться єдність системи управління, цілеспрямованість побудови і функціонування системи, виключна роль творчої активності людини; до другої – поєднання централізації і децентралізації, розподіл управлінської праці, взаємозалежність суб’єкта і об’єкта, відповідність повноважень і відповідальності. Остання група законів відбиває необхідні, суттєві, сталі та повторювані риси відносин між учасниками управлінського процесу. Характеристики зв’язків між елементами впливають на властивості відносин між працівниками, так само існує і зворотній зв’язок.

У поширеному визначенні поняття “закон” мова йде про зв’язки між явищами, речами, їх складовими елементами, між властивостями речей і властивостями в середині речей [3, с. 305]. Але управління – це поєднання діяльності і відносин, останні відіграють дуже велику роль у зв’язку з тим, що і об’єкт, і суб’єкт управління – люди, особистості, які прагнуть реалізувати свої інтереси. Виходячи з цього, доцільним є уточнення визначення змісту категорії “закон управління” і трактування його таким чином: закони управління відображають найбільш суттєві, необхідні, сталі та повторювані зв’язки між елементами системи та учасниками процесів її функціонування та розвитку, що допомагають розкрити їхню природу та внутрішній зміст. Системи управління є відкритими, значний вплив на їх стан справляють фактори зовнішнього оточення, і ця обставина відображена в наведеному визначенні. Учасниками процесів функціонування та розвитку систем управління стають: стосовно підприємства чи організації – депутати верховної Ради, які ухвалюють закони, працівники органів влади, що реалізують їх на практиці; по відношенню до системи державного управління – це представники громадянського суспільства (політичні партії та громадські організації),

населення взагалі.

Усі закони, що пропонуються, пов'язані між собою і в комплексі забезпечують функціонування системи, яка завдяки єдності має зберегти основні властивості. Цілеспрямованість побудови і функціонування перетворює сукупність елементів саме в систему, поєднання централізації та децентралізації забезпечує цілісність і гнучкість, взаємозалежність об'єкта і суб'єкта управління відображає внутрішню діалектику, розподіл праці та відповідність повноважень і відповідальності створюють умови для виконання функцій, творча активність людини є саме тією рушійною силою, яка забезпечує рух системи.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на поглиблений розгляд змісту та проявів законів, що сформульовані.

Література:

1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – изд. 2-е, дополн. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
2. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
3. Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. / [гл. ред. А. М. Прохоров]; изд. 3-е. – М. : Советская Энциклопедия, 1972. Т. 9 Евклид – Ибсен. – 1972. – 624 с. с илл.
4. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / [под ред. В. А. Козбаненко]. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
5. Державне управління : [навч. посіб.] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
6. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Г. С. Одінцева та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 244 с.
7. Державне управління і менеджмент : [навч. посіб. у табл. і схемах] / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [та ін.] ; за заг. ред. Г. С. Одінцевої. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.

Надійшла до редколегії 21.01.2009 р.