

**ПРЕДМЕТНА СФЕРА НАУКИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Розглянуто предметну сферу науки державного управління, її особливості. Визначено і докладно викладено складові предметної сфери з точки як зору теорії, так і практики державного управління, запропоновано підхід до їх з'ясування.

Ключові слова: предметна сфера, наука управління, державне управління, системологія.

The article is devoted to the consideration of subject sphere of public administration science, its features. The constituents of subject sphere are defined and thoroughly considered, both from the point of view of theory and practice of public administration, the approach to their finding out is offered.

Key words: subject sphere, science of management, public administration, systemology.

Багато науковців визнають, що чітке визначення предметної сфери є найважливішою передумовою проведення послідовних наукових досліджень у будь-якій галузі науки, відтак, розгляд цього питання ніколи не втрачає своєї актуальності. Однак слід зазначити, що на даний момент у науковій літературі не існує єдиного розуміння того, що є предметною сферою не тільки науки державного управління, але й науки управління взагалі (певну відповідь на це питання можна знайти у паспортах відповідних спеціальностей. Проте ми спробуємо розглянути дану проблему з дещо інших позицій). Утім, також відсутнє і єдине трактування поняття “предметна сфера”. Так, у Д. Гвішиані це поняття визначається як середовище, частиною якого є концептуальна і семіотична моделі опису (систематизації, відображення) цього середовища [3]. А Е. Коротков предметну сферу описує як сукупність предметів діяльності, під якими розглядаються явища або матеріальні об'єкти, на які спрямована діяльність людини, що виробляє продукт [5]. Можна навести й інше, на наш погляд, найбільш адекватне визначення, надане у Великому енциклопедичному словнику: “Предметна сфера – множина всіх предметів, властивості яких і відносини між якими розглядаються в науковій теорії” [2]. Зважаючи на такі різночитання, метою даної роботи є з'ясування складових предметної сфери науки державного управління, виходячи з даного визначення.

По-перше, це сама система державного управління. Як відомо, державне управління як системне суспільне явище представляє собою багатогранну діяльність органів трьох гілок влади та органів місцевого самоврядування (у межах повноважень, делегованих їм за принципом демократичної децентралізації) зі здійснення внутрішніх і зовнішніх функцій держави, спрямовану на формування політики, вироблення, ухвалення та реалізацію форм і механізмів впливу на всі сфери та процеси життєдіяльності суспільства з метою досягнення та підтримання соціоекономічної рівноваги на підставі взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних, групових та індивідуальних інтересів [4].

Виходячи з цього, система державного управління є досить складною порівняно з іншими управлінськими системами. Проте в загальному вигляді її, як і будь-яку іншу систему, можна представити як таку, що має дві основні складові: суб'єкт управління та об'єкт управління.

Суб'єктом державного управління є орган влади, установа, підрозділ апарату управління чи окрема посадова особа, які виробляють та ухвалюють державно-управлінські рішення щодо здійснення керуючого впливу на підпорядковані об'єкти управління або регулюють певні процеси відносин у різних сферах суспільної життєдіяльності. А об'єкт державного управління – це суспільство в цілому, адміністративно-територіальні утворення, процеси, відносини в різних галузях, сферах діяльності, організації, колективи, окрема людина, на які спрямована направляюча, організуюча та контролююча діяльність відповідних суб'єктів управління. Крім того, поняття “об'єкт управління” розповсюджується й на ті процеси, що регулюються суб'єктами державного управління, а також соціальні спільноти, які формуються за різними ознаками (належністю до певних верств населення і національних меншин, місцем мешкання, політичними поглядами, інтересами тощо) [Там же].

Таким чином, як суб'єкт, так і об'єкт державного управління мають складну структуру, відтак, будучи не елементами, а підсистемами системи державного управління, що самі складаються з багатьох елементів, кожний з яких поряд із системою в цілому, можна розглядати як такий, що входить до предметної сфери науки державного управління.

По-друге, це дія та прояв законів управління по відношенню до системи державного управління, її підсистем і елементів. Найбільш відомими є такі чотири закони управління:

Єдність системи управління. Існує стійкість внутрішніх зв'язків системи при зміні стану зовнішнього середовища, тобто такі зв'язки між елементами системи, які зберігають її цілісність протягом тривалих періодів зміни стану системи. Найбільше значення мають такі прояви єдності системи: принципи управління для всіх ланок і ступенів системи управління; організаційні форми елементів системи; основні функції управління; методи управління; склад і послідовність етапів процесу управління, його ознаки (безперервність, періодичність, узгодженість).

Пропорційність суб'єкта і об'єкта управління. Кожний суб'єкт має бути спроможним за своїм потенціалом та організаційно-технічним забезпеченням оперативно виконувати функціональні завдання, враховуючи зміни у стані об'єкта, забезпечуючи раціональну відповідність між елементами в середині керуючої та керованої підсистем.

Поєднання централізації та децентралізації. Кожна управлінська система має забезпечувати доцільну відповідність централізації та децентралізації. У державному управлінні централізація – це безперервна, постійно діюча та достатньо стійка підлеглисть кожної ланки вищим органам управління; децентралізація – самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, в суттєвому.

Співвідносність керуючої та керованої систем. У кожній системі управління необхідно забезпечити процес реформування якісних і кількісних характеристик керуючої системи відповідно до зміни об'єкта управління на кожному етапі розвитку держави, застосування ефективних організаційних форм управління, науково обґрунтованих нормативів.

Однак, виходячи з того, що державне управління є системним суспільним явищем до цих законів, слід також додати такі.

Закон саморозвитку. Кожна система (особа, організація) набуває нових якостей і властивостей свого функціонування за рахунок власних ресурсів до адаптації в середовищі. Відносини і зв'язки системи сприяють лише прискоренню або уповільненню процесів саморозвитку систем, переводячи їх на якісно новий рівень розвитку або скидаючи з вищого рівня до нижчого. Будь-яка підміна власних або отриманих у результаті саморозвитку ресурсів залученими руйнують систему та її оточення.

Закон трансформації. Кожна система, знаходячись у відносинах і зв'язках із середовищем, схильна до всепроникного впливу середовища і здійснює всепроникний вплив на об'єкти (системи) середовища, викликаючи зміну стану себе самої і об'єктів середовища.

Закон безперервності відносин і зв'язків. Відносини і зв'язки систем, будучи життєво обумовленими елементами організації їх життєдіяльності, будучи абсолютно матеріальними за своєю природою, безперервні так само, як час і простір у формах існування матерії. Абсолютно матеріальними з позицій сучасної науки, є всі явища як форми руху матерії, а отже, і енергії (інформації).

Закон розподілу (диференціація) праці. Жива праця в соціально-економічній системі розподілена між її учасниками. Об'ємність і різноманітність праці й обмеженість можливостей індивідів викликає об'єктивну потребу розподілу праці. Це відбувається незалежно від свідомості та волі людини, але знання закону розподілу праці дозволяє розумно здійснювати диференціацію й інтеграцію праці.

Закон інтеграції. Усі відносини в системі підсумовуються, утворюючи системну множину відносин, регульовану з єдиного центру системи. Діяльність системи, тобто здійснення множини відносин, є завжди інтеграційною, оскільки інакше вона не реалізовується. Ступінь інтеграції відносин може бути різним, так само як і її урегульованість, але наявність властивості інтегративності в соціальній системі є об'єктивно необхідною як життєво важлива для системи потреба. Наявність потреби до інтеграції є законом.

Закон відносності. Властивості та відносини системи абсолютно відповідають реальним лише в конкретний момент часу. Оскільки зміряти їх кількісно в конкретний момент часу практично неможливо, то їх вимірювані значення завжди зміщені в реальному часі на величину запізнення і відносні в характеристиці відображення системи. Таким чином, істинність відносин, а отже, і всього емпіричного знання, є завжди відносною, тобто неабсолютною. Закони теорії і практики управління ніколи не можуть бути істинними в принципі, вони завжди відносні, але міра зсуву їх абсолютності є різною залежно від масштабу системного часу. Кожна система має свій масштаб системного часу у процесі коєволюції систем. Істинне те, що не вимагає подальших доказів. У реальності системи можуть бути близькими до істини або сприймати псевдоістину як істину з деякими допущеннями (що і спостерігається). Емпіричне знання є абсолютним у тому, що воно є відносним.

Закон пріоритетів. В умовах недосконалості істинності емпіричного знання об'єктивною властивістю відносин соціально-економічної системи стає їх пріоритетність у процесах розвитку.

Закон паритетності. Відносини між системами можуть бути безконфліктними тільки за умови рівності початкових обмежень і вірогідності результатів відносин для обох або для всіх сторін, що беруть участь.

Закон гармонізації. Кожна система під впливом середовища прагне до всебічного, адекватного середовища, збалансованого саморозвитку в раціональних співвідношеннях своїх сильних і слабких властивостей. Закон гармонізації відображає наявність явища загальної залежності відносин у природі та суспільстві.

Закон еволюційної валідності. Кожна система зобов'язана своїм існуванням попереднім поколінням систем. Кожна людина або суспільство в цілому може функціонувати в результаті життєдіяльності системи, що породила їх і є складовою їх оточення. Тому кожна людина з народження обтяжена боргом перед суспільством, що виростило його. Цей борг з часом перетворюється на обов'язок перед майбутніми поколіннями. Жодні стимули діяльності не можуть компенсуватися шляхом усунення від виконання громадського обов'язку, оскільки це дестабілізує стан системи і її оточення.

Закон системності. Відносини є можливими за наявності системних зв'язків об'єкта або їх подібності. Усі явища у природі та суспільстві у процесах коєволюції є схильними до прояву і розвитку властивостей

організованості, а отже, системності. Закон визначає науку державного управління як єдність теорії і практики, єдність теорії і експерименту.

Закон аналогії. Сутність властивостей системності, а отже, і організованості, спостережувані в об'єктах різної природи (матеріальних, енергетичних, інтелектуальних), є аналогічною, оскільки різноманіття форм існування матерії не виключає їх взаємозв'язку і взаємообумовленості. Інформаційність дій, що управляють, є вторинною, як і їх усвідомлення, оскільки вони породжуються ефектом ентропії енергії, що і створює умови повної аналогії.

Закон еkleктичності. Властивість системності як основа керованості не первородна, а похідна від еkleктичності науки державного управління, і в процесі відтворення знання ніколи не є вільною від еkleктики.

Закон дискретності. Управлінська інформація, а значить, і управління, є дискретними за своєю природою, як і ентропія енергії.

Закон циклічності. Розвиток процесів діяльності, як і відтворюваність науки державного управління, обумовлені їх циклічністю як засобом самозабезпечення систем у природі.

Закон технологічності праці. Жодну діяльність соціуму не можна здійснити в безладній послідовності. Внесення визначеності до послідовності дій додає їй властивість результативності, тобто корисності результату, що досягається, а отже, і ефективності.

Закон збереження і перетворення енергії живої праці. Жива праця як вид енергії не зникає безслідно, вона переходить з одного виду в інший.

Дії окремих законів (їх сукупності) на функціонування та розвиток системи державного управління (її окремих складових) входять до предметної сфери науки державного управління.

По-третьє, це той простір, в якому існує і функціонує система державного управління. Термін “простір” визначає філософську категорію форми буття, разом з часом, рухом, системністю. Сучасні уявлення науки про геометризацию простору як початкової фізичної субстанції, що породжує і обумовлює всі фізичні властивості реального миру, об'єктивно розповсюджені не лише в мікросвіті або природі, але і в соціальній дійсності [1].

На відміну від фізичних властивостей управлінської діяльності, що породжуються матеріальністю середовища життєдіяльності соціальних систем, їх функціональний простір відображає міру абстрактного (нематеріального) розповсюдження властивостей системи, її функціональний потенціал. Значущість функціонального потенціалу як інформаційного або енергетичного за аналогією і по суті є важливою характеристикою систем, своєрідним вимірником їх потенційної (можливою, розрахунковою) або реальної (досягнутою, практичною) ефективності. Аналогія геометризации простору спонукає визнати наявність двох, трьох або більшої кількості координат його вимірювання.

Поняття функціонального простору систем управління виникло еволюційно у зв'язку із формуванням понять управління, соціології, економіки, права тощо. Співвідношення цих понять і межі їх предметних сфер у часі схильні до значного впливу у процесі їх емпіричного пізнання суспільством [8]. Оскільки система просторових координат є багатовимірною, то і функціональний простір систем представляється багатозаровим, концентричним, взаємопроникаючим, тобто гіперпростором.

Елементи гіперпростору є взаємопов'язаними і взаємообумовленими, схильними до координування з боку метасистеми. Їх співвідношення за логікою може слугувати критерієм стійкості функціонального простору системи. Функціональний простір (простір дії) соціальних систем (відтак, системи державного управління) – це, по суті n-мірний гіперпростір, що являє собою складніший клас гіпервідносин різних просторів (соціального, економічного, інформаційного, технологічного, правового тощо).

Оскільки функціональний простір систем управління як сфера зовнішнього прояву їх властивостей є багатоконпонентним, це спонукає дослідників вводити поняття міри цієї ознаки. Наприклад, як вимірник такої багатоконпонентності Е. Коротков і А. Беляєв застосовують поняття типу управління, виокремлюючи більше тридцяти типів управління, зокрема такі: планово-директивне, економічне, соціально-економічне, технократичне, цільове, проблемно орієнтоване, соціально регульоване, нормативне, авторитарне, колегіальне, корпоративне, ліберальне, адміністративне, стратегічне, антикризове тощо [6].

Можна, звичайно, говорити й про інші виміри даного простору, але важливо те, що кожний з цих вимірів входить до предметної сфери науки державного управління.

По-четверте, це взаємодії, що виникають усередині системи державного управління. Дані взаємодії проявляються через реалізацію внутрішніх функцій управління та двох “сполучних” процесів: прийняття управлінських рішень і комунікації.

Функції управління є відносно відокремленими у процесі розподілу праці сферами державно-управлінської діяльності, що відрізняються змістом, специфічними формами і методами вироблення та здійснення впливу на керовані об'єкти [9]. Внутрішні функції – це основні напрями діяльності держави з управління внутрішніми суспільними процесами. До їх складу належать, зокрема, економічна, політична, соціальна, правоохоронна, екологічна функції. У цілому держава виконує цілісний комплекс функцій з підтримки життєдіяльності суспільства. Усі вони тією чи іншою мірою пов'язані з державним управлінням, реалізуються системою органів влади та їх апаратом.

Функції управління поділяються на декілька груп: основні (загальні) і конкретні (спеціальні), які, у свою чергу, поділяються на головні та допоміжні функції. Основні функції беруть участь у здійсненні будь-

якого управлінського циклу і включають до свого складу планування, організацію, мотивацію, контроль за скороченою класифікацією або прогнозування, планування, організацію, координацію, регулювання, мотивацію, облік, аналіз, контроль за розширеною класифікацією.

Конкретні функції забезпечують управління суспільними процесами, відповідними сферами, на певному рівні ієрархії або в конкретних умовах. При цьому головні функції охоплюють діяльність у різних сферах державного управління з розподілом на політико-адміністративні, економічні, соціальні, культурно-освітні, а до допоміжних відносять функції, що забезпечують у кожній установі нормальне виконання основних і головних функцій. За О. Амосовим та Г. Одінцовою, визначається такий склад і зміст основних і конкретних функцій державного управління:

– основні функції державного управління: планування, організація, мотивація, контроль;

– головні функції державного управління: політико-адміністративні (наприклад, забезпечення державного суверенітету, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, забезпечення та координація роботи органів влади), економічні (наприклад, гарантія економічної безпеки та самостійності, координація економічної політики, реалізація фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, забезпечення рівних умов розвитку для всіх форм власності), соціальні (наприклад, розробка та здійснення державних програм розвитку соціальної сфери, регулювання трудових відносин між найманими робітниками та роботодавцями, формування системи соціального захисту та пенсійного забезпечення), культурно-освітні (наприклад, розробка та впровадження державних програм розвитку освіти, створення умов для розвитку мистецтва та культури, поширення інформації неополітичної спрямованості);

– допоміжні функції державного управління: управління персоналом, організація служб і процедур, технічне забезпечення управління, формування бюджету, юридичне забезпечення, діловодство, контроль та аудит, інформаційне забезпечення, зв'язки з громадськістю [9].

Реалізація всіх цих функцій була б неможливою без наявності двох процесів, котрі начебто “пронизують” управлінські функції, – процесу прийняття управлінських рішень і процесу комунікацій.

Управлінське рішення – це результат аналізу, прогнозування, оптимізації, економічного обґрунтування і вибору альтернативи з множини варіантів досягнення конкретної мети системи менеджменту. Імпульсом управлінського рішення є необхідність зниження гостроти чи повного зняття проблеми, тобто наближення в майбутньому дійсних параметрів об'єкта (явища) до бажаних, прогнозних [10].

До процесу розробки управлінського рішення висуваються такі вимоги: якість процесу, обумовлена професіоналізмом особи, що приймає рішення, якістю технічних засобів для прийняття рішень; організація процесу розробки управлінського рішення повинна відповідати принципам пропорційності, безперервності, паралельності, прямиострумності, автоматичності, ритмічності, спеціалізації; тривалість і вартість процесу розробки рішення повинні бути мінімальними, за умови відповідності рівня якості рішення вимогам, що висуваються.

Існують такі етапи процесу прийняття управлінських рішень: виявлення управлінської проблеми чи завдання; попередня постановка мети; збір необхідної інформації; аналіз інформації; визначення вихідних характеристик проблеми з урахуванням обмежень, що накладаються; уточнення цілей і критеріїв управління, їхнє остаточне формулювання; обґрунтування і побудова формалізованої моделі проблемної ситуації; розробка альтернативних варіантів рішення проблеми; вибір методу рішення; обґрунтування обраного рішення; узгодження рішення з органами управління і виконавцями; остаточне оформлення та затвердження рішення; організація виконання рішення; контроль виконання рішення; стимулювання якості виконання рішення, економії ресурсів і дотримання термінів; установлення зворотного зв'язку з особою, що приймає рішення, і (за необхідності) коригування цілей і завдань.

Комунікативний процес – це обмін інформацією між двома або більшою кількістю суб'єктів. Основна мета комунікативного процесу – забезпечення розуміння інформації, що є предметом обміну, тобто повідомлень. У процесі обміну інформацією можна виділити чотири базові елементи: відправник, суб'єкт, що генерує ідеї або що збирає інформацію і передає її; повідомлення, власне інформація, закодована за допомогою символів; канал, засіб передачі інформації; одержувач, особа, якій призначена інформація і яке інтерпретує її [7].

При обміні інформацією відправник і одержувач проходять декілька взаємозв'язаних етапів. Їх завдання – скласти повідомлення і використовувати канал для його передачі так, щоб обидві сторони зрозуміли і розділили початкову ідею. Вказані взаємозв'язані етапи є такими: зародження ідеї, кодування і вибір каналу, передача, декодування.

Таким чином, кожна з функцій державного управління та їх реалізація, обидва відзначених процеси, їх окремі складові та етапи входять до предметної сфери науки державного управління.

По-н'яте, це взаємодія системи державного управління із зовнішнім середовищем. Зовнішнє середовище системи – це сукупність чинників, що мають зовнішнє по відношенню до системи походження, але здатні впливати на її функціонування та розвиток. Дані чинники можна поділити на чинники прямого та опосередкованого впливу. Зовнішнє середовище має такі основні характеристики:

1. Взаємопов'язаність чинників зовнішнього середовища – рівень сили, з якою зміна одного чинника впливає на інші чинники.

2. Складність зовнішнього середовища – кількість чинників, на які система зобов'язана реагувати, а

також рівень варіативності кожного чинника.

3. Рухливість середовища – швидкість, з якою відбуваються зміни в оточенні системи; багато дослідників указують, що в даний час зовнішнє середовище змінюється з наростаючою швидкістю.

4. Невизначеність зовнішнього середовища – є функцією кількості інформації, яку має у своєму розпорядженні система з приводу конкретного чинника, а також функцією упевненості в цій інформації. Якщо інформації мало або є сумніви в її точності, середовище стає більш невизначеним, ніж за ситуації, коли наявна адекватна інформація і є підстави вважати її високонадійною [7].

Взаємодію системи державного управління із зовнішнім середовищем можна розглядати двояко. З одного боку, це взаємодія держави із суспільством, зокрема, з інститутами громадянського суспільства. З іншого – це відносини держави з іншими державами, міжнародні відносини, вплив на державу і систему державного управління глобальних процесів тощо. Тут можна говорити про реалізацію зовнішніх функцій держави – основні напрями її діяльності у сфері міжнародних відносин: дипломатична, зовнішньоекономічна, зовнішньополітична, культурно-інформаційна та глобального співробітництва. Усе наведене також входить до предметної сфери науки державного управління.

Викладене вище, звичайно, не є “істиною в останній інстанції”, адже державне управління є складним явищем, а система державного управління – складною системою. Але це дозволяє чіткіше визначити предметну сферу науки державного управління, що поза сумнівом є корисним при проведенні наукових досліджень з державного управління. Крім того, це є демонстрацією підходу до визначення предметної сфери науки державного управління, яку, безумовно, можна розширяти, ґрунтуючись на інших системологічних підходах, що має стати подальшим напрямком досліджень з даної проблематики.

Література:

1. *Алексеев П. В.* Философия / П. В. Алексеев, А. В. Панин. – М. : Проспект, 1998. – 568 с.
2. Большой Энциклопедический Словарь. – Режим доступа : http://www.vedu.ru/BigEncDic/enc_searchresult.asp?S=50133.
3. *Гвишиани Д. М.* Организация и управление / Д. М. Гвишиани. – М. : Наука, 2002. – 536 с.
4. Державне управління і менеджмент / за заг. ред. д.е.н., проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
5. *Коротков Э. М.* Концепция менеджмента / Э. М. Коротков. – М. : Дека, 2008. – 306 с.
6. *Коротков Э. М.* Общенаучные методы исследования систем управления / Э. М. Коротков, А. А. Беляев // Менеджмент: теория и практика. – 2003. – № 3-4. – С. 9–21.
7. *Мескон М. Х.* Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М. : Дело, 2004. – 704 с.
8. *Пудич В. С.* Системное развитие менеджмента как науки : [монография] / В. С. Пудич. – М. : ТЕИС, 2001. – 219 с.
9. Теорія та історія державного управління / за заг. ред. Г. С. Одінцової, О. Ю. Амосова. – К. : ВД “Професіонал”, 2008. – 228 с.
10. *Фатхутдинов Р. А.* Управленческие решения : [учебник] / Р. А. Фатхутдинов. – М. : Инфра-М, 2007. – 352 с.

Надійшла до редколегії 13.12.2010 р.