#### Тема 1 Основні категорії теоретико-методологічної бази системи управління

З теоретико-методологічної точки зору будь-яка теоретична концепція базується на відповідній системі категорій, які формують її категоріальний апарат.

До основних категорій теоретико-методологічної бази модернізації системи управління доцільно віднести:

об'єкти, предмет, суб'єкти, механізми, методи, моделі, технології її проведення.

У сучасних мінливих умовах зміст і сутність багатьох термінів, у то- му числі тих, що стосуються держави та її системи державного управління, змінює своє значення і потребує уточнення. Це стосується, в першу чергу, системоутворюючих термінів, до яких слід віднести: "держава", "державне управління", "державно-управлінські послуги".

Одне з сучасних трактувань терміну "держава" надано Дементьєвим В. В.: "Державу можна розглядати як організацію, яка має виробити для членів суспільства фундаментальні колективні блага: по-перше, закони і процедури їх дотримання (суспільний правопорядок); по-друге, су- спільні блага та послуги, які не можуть бути створені в приватному секторі (шляхи, послуги у сфері охорони здоров'я та освіти тощо); по-третє, регулювання та координацію економічного життя у випадку виникнення "провалів ринку". Це визначення базується на неоінституційній теорії та підході до держави як організації, яка надає послуги, в тому чи-лі державно-управлінського характеру.

Визначення поняття "державне управління" найбільш повно систематизовано вітчизняними вченими в [33, с. 13–14] на основі ключових слів до розкриття його змісту (табл. 2.3).

Державне управління пов'язане з реалізацією цілей і функцій держави. Воно має політичну (телеологічну) та юридичну природу; політичний та адміністративний аспекти.

Перший аспект полягає у цілепокладанні, а другий – у цілездійсненні.

Таблиця 2.3

##### Визначення поняття "державне управління"

|  |  |
| --- | --- |
| Ключові слова  до розкриття змісту | Визначення |
| 1 | 2 |
| Явище, соціальна функція, потреби суспільства, конкретно-історичний характер, об'єктивні за- кономірності, тенденції,  державна політика, задоволення людських потреб, досягнення цілей | Це явище, притаманне суспільству на будь-якому ступені його розвитку, воно має загальний характер і ви- пливає із системної природи суспільства, із суспільної (колективістської) праці людей.  Особлива соціальна функція, котра виникає з потреби самого суспільства як складної динамічної самокерованої системи (що само управляється) і супроводить усю історію суспільства, набуваючи політичного характеру і від- повідних державних форм.  Свідома цілеспрямована, упорядкована дія людей на соціальні процеси з урахуванням властивих даній соціальній системі об'єктивних закономірностей і тенденцій для досягнення найоптимальнішого функціонування і розвитку цієї системи та визначених цілей.  Широкомасштабне й аморфне поєднання теорії та практики, покликане сприяти кращому розумінню уряду та зміцненню його зв'язку із суспільством, яким він керує, а також заохочувати державну політику, сприйнятливу до |
|  | соціальних потреб, і запроваджувати таку адміністративну практику державних бюрократій, що спрямована пере- дусім на ефективність, продуктивність і дедалі більшою  мірою на задоволення людських потреб |
| Гілки влади, взаємоз- в'язок, формування по- літики, виконавча вла- да, керування суспіль- ними процесами, відмінності державного управління,  **надання громадських послуг** | Це спільні зусилля певної групи в контексті держави; воно охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодав- чу й судову, а також їхній взаємозв'язок; виконує важливу роль у формуванні державної політики, а отже, є части- ною політичного процесу; істотно різниться від приватного управління; тісно пов'язане з численними приватними група- ми й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг.  Одночасні процеси формування політики й керування (в обмеженому розумінні – виконання поставлених за- вдань) у рамах даного політичного курсу.  Позитивна, організуюча і творча діяльність органів ви- конавчої влади, що здійснюють керівництво господарсь- ким, соціально-культурним і державно-політичним будів- ництвом. Може характеризуватися водночас і діяльністю органів виконавчої влади, і діяльністю всього апарату державного управління, у тому числі з обслуговування  законодавчої і судової гілок влади |
| Усвідомлений, ціле- спрямовуючий вплив, суб'єкт державного управління, функціо- нальна діяльність, об'єкт державного управління,  розвиток суспільних процесів | Організуючий, спрямовуючий, координуючий та конт- ролюючий вплив суб'єкта державного управління на об'єкт державного управління.  Практичний, організуючий та регулюючий вплив дер- жави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упо- рядкування та перетворення.  Специфічний засіб спрямовуючого впливу (усвідом- леного і цільового) на розвиток суспільних процесів.  Діяльність особливого роду, зміст якої полягає у ви- конанні правових актів шляхом різних форм організуючо-  го впливу на суспільні явища та процеси |

Отже, державне управління фактично означає управління справа- ми суспільства з метою досягнення юридично визнаних цілей, та має певні ознаки, головні з котрих наведені на рис. 2.1.

Наведені ознаки були покладені в основу визначення категорії "державне управління", яке подано в [34, с. 32]: ***Державне управління*** *– цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом за- провадження державної політики, виробленої політичною системою тазаконодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, на- ділених необхідною компетенцією*.

У сучасних умовах державне управління існує для того, щоб пізнавати громадські потреби та інтереси, оцінювати та структурувати їх, ставити цілі, розробляти рішення й діяти з метою їх практичного вирішення, в тому числі шляхом надання державно-управлінських послуг.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | Державне управління | |  |
|  | | |  | |
|  | | | | |
|  | Державне управління – це соціальне політичне явище, вид суспільної діяльно- сті, пов’язаної за здійсненням державної влади в демократичній країні на заса- дах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову | | | |
|  |
|  | | | | |
|  | Державне управління має процесуальний характер, що охоплює процеси ціле- визначення, цілествлення та цілездійснення. Державне управління має полі- тичний та адміністративний аспекти | | | |
|  |
|  | | | | |
|  | Державне управління – це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки, на стан і розви- ток суспільних процесів, на свідомість, поведінку та діяльність особи і грома- дянина з метою реалізації державної політики, виробленої політичною систе- мою та законодавчо закріпленої, в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави | | | |
|  |
|  | | | | |
|  | Цілі та функції державного управління адекватні цілям, завданням і функціям держави та становлять відповідні сукупності декомпонованих цілей, завданням і функціям держави, сформованих політичною системою з урахуванням соціа- льно-економічного та політичного стану держави | | | |
|  |
|  | | | | |
|  | Цілі державного управління формуються політичною системою та реалізують- ся механізмом держави | | | |
|  |
|  | | | | |
|  | Органи державної влади, як суб’єкта державного управління, діють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах, та наділені необхідними державно-владними повноваженнями | | | |
|  |
|  | | | | |
|  | Виконавчо-розпорядчу діяльність з реалізації зазначених цілей в основному здійснюють державних апарат і органи місцевого самоврядування у межах де- легованих функцій | | | |
|  |
|  | | | | |
|  | Державний апарат формується на підставі законодавчих актів за дорученням держави | | | |
|  |

Рис. 2.1. **Головні ознаки державного управління** [34, с. 33]

#### Моделі і механізми модернізації державного управління

Проблема державного управління на сьогодні полягає не в жорст- кому розмежуванні адміністративної діяльності та політики, а в пошуку механізмів і рамок їх з'єднання.

Слід погодитися з думкою Коротич О. Б. [53, с. 20], що в державно- му управлінні існує складність застосування поняття "механізм", тому що цей термін може трактуватися в кількох значеннях, які виходять як із його етимології (переклад із грецької означає знаряддя, споруду), так і вико- ристання в різних науках для аналізу взаємодії певних елементів протя- гом здійснення складного процесу. Базуючись на семантичному підході щодо визначення терміна "механізм", цей автор поділяє усі наявні меха- нізми (у тому числі й управлінські) на три досить відмінні один від одного типи: механізми-знаряддя, механізми-системи (подання систем як меха- нізмів) та механізми-процеси (послідовність певних перетворень).

При цьому *конкретні механізми управління* (у тому числі державно- го), як стверджує Коротич О. Б. [53, с. 20], є певним знаряддям для здій- снення перетворень і найчастіше тлумачаться як сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управ- ління для досягнення певної мети. Цей же автор запропонував класифі-кацію механізмів управління державою [53, с. 29], виділив при цьому дві групи механізмів державного управління:

1. механізми здійснення процесу державного управління (Президе- нтом, органами виконавчої влади, органом законодавчої влади, судовою системою);
2. механізми формування та взаємодії складових системи держав- ного управління (у будь-якій державі; у конкретній державі – первинний та поточний).

Найважливішою методологічною проблемою механізму державного управління, як зауважується в монографії [227], є питання рушійних сил його розвитку. Традиційно у вітчизняному державному управлінні вико- ристовується механістичний підхід, відповідно до якого його механізм тлумачиться як проста сукупність компонентів, що управляється з єдино- го центру за принципом "управлінський вплив – реакція на нього". Цей підхід певною мірою відповідав монолітній авторитарній системі управ- ління, проте, як справедливо зауважено в цій же монографії, явно не- придатний для дослідження складних соціальних об'єктів, яким є дивер- сифіковане державне управління демократичного суспільства. В межах синергетичної методології для таких об'єктів розроблена так звана орга- нізмічна концепція, в якій державне управління розглядається як жива, самоорганізована й адаптивна система – "організована складність", що функціонує і розвивається на основі досягнення власної системної мети [96, с. 3–4].

Рушійною силою механізму державного управління в цьому випад- ку є не зовнішній управлінський вплив, а потенціал і прагнення до само- розвитку [227]. Перехід державного управління на принципи самооргані- зації, тобто самовдосконалення в системному плані, виходячи з мети (а не окремих показників) забезпечує системну інноваційну трансформацію діяльності його механізмів. Зазначена діяльність набуває характеру ви- переджаючого управління, оскільки в її основі буде лежати передбачен- ня управлінських потреб об'єкта, які через соціоцентричну мету держав- ного управління визначають чинники саморозвитку його механізмів. На цій основі, як зауважується в монографії [227], пропонується сформувати в якості самоврядного елемента механізму державного управління своє- рідний "контур самоорганізації", який дозволить розкритися внутрішньо- му потенціалу системи державного управління, а не буде ставити ре- зультати її діяльності в залежність від мистецтва управління керівної ланки в системі державного управління.

Упровадження принципу саморозвитку у функціонування механізму державного управління є найважливішою передумовою забезпечення ефективності державного управління в нових умовах. "Будь-яка адмініс- тративна одиниця має великий запас саморозвитку; збільшити цей за- пас, працювати над саморозвитком організації – це і є база ефективного управління" [227]. Разом із тим, у межах цього методологічного підходу доцільно обґрунтовувати й інші новації щодо механізмів державного управління. Цілком природно з принципу саморозвитку випливає децен- тралізація влади, оскільки вона дає можливість запустити механізми адаптації до соціальних змін в межах принципу функціональної автоно- мії, який констатує неможливість керувати всім із центру. "У демократич- ній системі управління ієрархія зберігається в результаті технічної раціо- нальності, але вона вибудовується "вгору", що означає не розподіл вла- ди, а її делегування нижніми рівнями управління вищим тією мірою, якою це функціонально виправдано" [227]. У разі багатьох центрів владного впливу стійкість державного управління забезпечується за рахунок здат- ності цих центрів приймати рішення за ціле в умовах співпадіння цілей системи і її компонентів.

З методологічної точки зору під час визначення, наприклад, механі- зму модернізації системи надання державно-управлінських послуг (СНДУП) доцільно базуватися на системному підході, відповідно до якого цей механізм є складовою механізму модернізації державної служби, механізму модернізації державного управління та механізму модернізації держави (рис. 2.2).

Механізм модернізації держави

Механізм модернізації державного управління

Механізм модернізації державної служби

Механізм модернізації системи надання держав- но-управлінських послуг

##### Рис. 2.2. Системне уявлення місця механізму модернізації системи наданнядержавно-управлінських послуг [103, с. 121]

Визначення та дослідження системи механізмів модернізації дер- жави, державного управління, державної служби та СНДУП, у тому числі з урахуванням іноземного досвіду та міжнародних стандартів, дозволяє виявляти об'єктивні тенденції в розвитку держави, системи державного управління та системи державної служби, знаходити оптимальні співвід- ношення між компонентами та складовими систем, між внутрішнім і зов- нішнім середовищем, між лінійними і функціональними структурами та враховувати дію законів функціонування і розвитку систем під час їх мо- дернізації (реформуванні, трансформації тощо).

Базуючись на системному підході щодо механізму модернізації СНДУП та ґрунтуючись на другому типі семантичного трактування понят- тя "механізм", а саме "механізм-система" на рис. 2.3 наведена кіберне- тична модель системи надання державно-управлінських послуг як відк- ритої системи.

Зовнішнє оточення

Держава як система

Система органів державного управління

Об'єкти (сфери) державно-управлінського впливу

Система надання державно-управлінських послуг

Споживачі послуг

Ресурсна система

Умовні позначення: речові потоки;

інформаційно-управлінські потоки

Рис. 2.3. **Кібернетична модель системи надання**

**державно-управлінських послуг як відкритої системи** [103, с. 123]

Системне уявлення механізму модернізації системи надання дер- жавно-управлінських послуг наведено на рис. 2.4.

Традиційна модель (сис- тема, техно- логія тощо) СНДУП

Модернізація

Сучасна (модерна) модель (сис- тема, техно- логія тощо) СНДУП

Рис. 2.4. **Системне уявлення механізму модернізації системи надання державно-управлінських послуг** [103, с. 124]

Отже, виходячи з системного уявлення (див рис. 2.4), механізм мо- дернізації системи надання державно-управлінських послуг можна розг- лядати як механізм-процес, за допомогою якого здійснюється перетво- рення традиційної моделі (системи, методів, технології тощо) СНДУП у сучасну (модерну) модель (систему, методи, технології тощо) СНДУП.

Виходячи з викладених методологічних основ модернізації системи надання державних управлінських послуг та з урахуванням методологіч- ної бази адміністративного менеджменту, яка запропонована в [26, с. 69–74], модерна система надання державно-управлінських послуг має бути по- будована на основі маркетингового підходу, а саме: спочатку визнача- ються послуги та їх споживачі з урахуванням їх потреб та інтересів, на підставі чого формуються процеси надання цих послуг та структури (ор- гани, установи), які будуть надавати ці послуги. На рис. 2.5 подана сис- тема структурних елементів органу державної влади (державної установи), що відповідає сучасній (модерній) системі надання державно-управлін- ських послуг.

Відповідно до моделі, яка надана на рис 2.5, організаційна структура державної установи має відповідати її основному завданню та стратегії, на підставі чого формується функціональна організація зі структурою робочих функцій, які мають відповідати модерній структурі обміну послугами.

Оскільки механізм модернізації системи надання державно-управ- лінських послуг є складовою механізмів модернізації держави, державно- го управління, державної служби, які є складними динамічними система- ми, оскільки до їх складу входить безліч механізмів зі множиною зв'язків між ними, які, в свою чергу, не є постійними, а змінюються в часі, то пра-

вомірно зробити висновок про цей механізм як складну динамічну систе- му, до дослідження та побудови якої слід використовувати методологію системного аналізу.

**Організаційна структура**

Завдання організації Стратегія Функціональна органі- зація

**Структура**

**робочих функцій**

Функції Підфункції Види діяльності Посади

**Структура**

**обміну послугами**

Потреби

Послуги, що споживаються Послуги, що надаються Відносини між продавцями

Формальна організація Посади

Працівники,

їх цілі і завдання

Завдання Операції Дії

Працівники

і покупцями

Системи і процедури

Ресурсно-технологічна структура Технічні засоби

Обладнання

Облікова техніка Інформаційна технологія

Люди (державні службовці)

##### Рис. 2.5. Система структурних елементів органу державної влади (державної установи), що відповідає сучасній (модерній) системі надання державно-управлінських послуг [103, с. 124]

Доцільність використання системного аналізу для вирішення про- блеми модернізації системи надання державно-управлінських послуг ґрунтується на тому, що ця методологія призначена для дослідження властивостей та відношень в об'єктах, які важко спостерігати і розуміти, за допомогою відображення цих об'єктів у якості цілеспрямованих сис- тем та вивчення властивостей цих систем та взаємозв'язків між цілями та засобами їх реалізації. Він використовується під час формулювання завдання, коли відомості про об'єкт, необхідні для його вирішення, не можна отримати, безпосередньо його спостерігаючи. Тоді об'єкт розгля- дається як підсистема деякої системи, як сукупність підсистем у взаємо- зв'язку з іншими системами.

Вирішення будь-якої проблеми за методологією системного аналізу за Черняком Ю. І., на якого посилаються в монографії [103, с. 126], умов- но складається з чотирьох етапів: 1) зрозуміти проблему і правильно її сформулювати; 2) дослідити все, що має відношення до вирішення проблеми, тобто сформулювати систему мислиннєво; 3) сконструювати і створити комплекс методів та засобів вирішення проблеми, тобто систему; 4) організувати правильне використання системи і управління нею.

На сьогодні дослідники, які послуговуються методологією системного аналізу, використовують вельми розгалужений науковий інструментарій, з якого складається технологія системного аналізу. Причому кожен із авторів складає свою класифікацію етапів системного аналізу. Це не повинно засмучувати, оскільки зовсім зрозуміло, що кожен автор, працюючи в визначеній сфері і на визначеному рівні управління, створює таку класифікацію, яка найбільш підходить для вирішення завдань, що стоять у цій галузі.

Спеціалісти із системного аналізу підкреслюють, що його основу становить не формальний математичний апарат, а загальні ідеї, оригіна льний підхід до проблеми, що вирішується, своєрідний понятійний апарат. Ґрунтуючись на загальній теорії систем, ця технологія передбачає ряд інших дослідницьких підходів розробки та аналізу складних проблем багатьох споріднених і суміжних наук. Тому під час її застосування широ ко використовуються різні методи і математичний апарат інших наук (різ- ний науковий інструментарій), зокрема кiлькiсні (економічний аналіз, статистичні методи, морфологічні методи), неформальні (метод сценаріїв, експертних оцінок, діагностичні методи), графічні (теорія графів, мереж- не планування, способи графічного відображення взаємозв'язків, пропо- рцій, структури і т. д.).

Більшість із методів було розроблено задовго до виникнення системного аналізу і використовується самостійно. Те нове, що вносить тут системна методологія, – це підхід не від методу, а від завдання, вимога комплексного використання цілої серії методів або їх системного використання до рішення різних частин та етапів проблеми. Але цілий ряд слабко формалізованих методів був породжений розвитком саме системної методології та потребами системного аналізу проблем – проблем не- структурованих або слабко структурованих.

Таким чином, ураховуючи, що проблема модернізації системи надання державно-управлінських послуг належить до класу неструктурованих або слабко структурованих проблем, для її вирішення доцільно використовувати саме методологію системного аналізу.