

## **Лекція 1. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ – СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ**

### **Управління як суспільне явище**

З набуттям нашою країною незалежності особливої ваги набуває розробка проблем теорії та практики соціального управління. І це цілком закономірно. Адже, за будь-яких умов, без розв'язання визначених проблем неможливо свідомо обирати й застосовувати інструменти соціального проектування і прийняття значущих рішень у соціальній сфері й інноваційній діяльності, уникати непродуктивних витрат часу, матеріальних та духовних ресурсів для оптимізації базових соціальних механізмів. У сучасному ж українському суспільстві, коли розбудова суверенної правової держави, відповідної до її запитів управлінської мережі, й докорінна трансформація економіки супроводжуються певними кризовими явищами, спадами і соціальними конфліктами, питання теорії і практики соціального управління вкрай актуалізуються.

Осердя зазначених проблем, їх своєрідний фокус, «нерв» становлять питання про управління як наріжну ланку взаємодії соціальної теорії та суспільної практики, а у його контексті – про управління як форму зв'язку теоретичних моделей і практичних рішень [12].

Значимо, що вже міфи народів Стародавнього Світу (Ассирії, Вавилону, Єгипту, Греції, Китаю, Індії) містять у собі зародки ідей необхідності й важливості певного упорядкування і регулювання співжиття людей, без чого воно матиме хаотичний і деструктивний характер. Управлінські мотиви зберігаються і при переході від політеїстичних вірувань до монотеїстичних релігій, зміст яких слугує своєрідним теоретичним фундаментом, а сукупність – регуляторним механізмом суспільного життя. Цінність держави як філософсько-правової теорії і практики організації політичної влади та управління суспільством визнавалися античними філософами Платоном, Аристотелем, Плутархом. Будучи прихильниками ідеї держави, вони головне її завдання вбачали у збереженні цілісності суспільства, упередженні його розпаду на протиборчі частини. Зміст наполегливого пошуку ними досконалих, заснованих на знаннях і людських чеснотах, форм державної організації полягав у тому, що правління освічених і мудрих людей забезпечувало б дотримання законів і соціальну справедливість.

Ранньохристиянські мислителі, обґрунтовуючи істинність вчення Христа, підкреслювали його важливе значення для утвердження відповідних стереотипів організації суспільного життя. Хоча і в релігійному контексті, ними пропонувались конструктивні ідеї щодо доцільності організації суспільного життя і соціального регулювання на засадах справедливості, дотримання біблейських заповідей: йдеться фактично про появу певної управлінської парадигми, яка у тогочасних суспільствах з деспотичними формами державного правління і невисоким рівнем розвитку продуктивних сил не могла слугувати світській владі взірцем щодо її удосконалення. Викладені у працях Оригена, Блаженного Августина, Фоми Аквінського ідеї стали теоретичним підґрунтям так званої органічної концепції державного управління і соціального регулювання. Якщо церква усвідомлювала невідкладну необхідність удосконалення методів управління своїм внутрішнім життям і екстраполяції її на сферу суспільних відносин (Уікліф, Марсильї, Оккам, Іоан Росселін, Іоан Дунс Скот), то можновладці залишалися прихильниками абсолютистського централізму з його засадами силового тиску і неприйнятністю будь-яких обмежень особистої влади.

Визначні представники філософської думки Новітнього Часу Г. Гроцій, Т. Гоббс, Б. Спіноза, Д. Локк обстоювали ідею верховенства закону, вимогу дотримання правової справедливості, договірну концепцію держави. Первинною ланкою суспільності і державності ними вважається людина, а індивідуальні засади у суспільному житті є фактором боротьби проти корпоративізму та ієрархізму, властивих системі феодальних відносин. Перехід людей з природного стану до стану державного вони пов'язували не лише із суспільним розвитком, а й з історичним поділом праці. Висунути Д. Локком ідею поділу влади на окремі гілки – законодавчу, виконавчу і судову – було підтверджено досвідом державного будівництва у різних країнах.

Вагомий внесок у розробку проблем нормативно-правового управління життям суспільства належить видатним французьким філософам XVIII ст. Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, К. Гельвецію, вчення яких пройняті пафосом гуманізму, просвітництва, боротьби проти абсолютизму, за забезпечення політичної свободи людей, за відносне вирівнювання майнового становища громадян. У конкретно-історичному плані їх ідеї були спрямовані проти феодального ладу, який з утвердженням буржуазно-демократичних принципів соціального управління позбавлявся легітимності.

Новий етап у філософській розробці проблем державного управління пов'язаний з творчістю визначних німецьких філософів І. Канта і Г.В.Ф. Гегеля. Канту належить велика заслуга у справі послідовного філософського обґрунтування і розвитку ліберальної теорії правової держави як ідеальної моделі, якою слід керуватися у практичній організації державного життя. У свою чергу Гегель поділ влади вважав гарантією публічної свободи. Різновиди влади, на його погляд, повинні підпорядковуватися ідеї державної єдності, яка становить сутність внутрішнього суверенітету держави. Викладаючи договірну теорію держави, він водночас надавав першорядного значення конституційним правам і свободам, правовій рівності людей.

На початку XX ст. у промислово розвинених країнах з'явилися і оригінальні погляди на регулятивну функцію держави у розвитку економіки, на еволюцію механізмів соціального управління, які формуються у працях представників «австромарксизму» – О. Бауера, В. Адлера, К. Ренера, Р. Гільфердінга. Виступаючи з переоцінкою деяких положень доктрини Маркса, вони приділяли значну увагу новим елементам у механізмах соціального управління, розробці методів соціально-політичного прогнозування, ролі

психологічного фактора в ситуативному управлінні, проблемам демократизації управління виробництвом, виключенню з суспільної практики авторитарних методів управління.

Дослідження актуальних проблем соціального управління у ХХ ст. пов'язується також з іменами Д. Істона, Г. Алмонда, М. Вебера, Т. Парсонса, Г. Мертона, Г. Моски, У. Ростоу, Ю. Хабермаса, Е. Тоффлера, А. Печчеї та інших відомих соціологів та філософів. Усіх їх об'єднують намагання уникнути жорсткого соціального детермінізму, ідеї необхідності втручання держави в управління економічними процесами, боротьби з бідністю, гуманізації праці, розуміння важливості врахування впливу на всі сфери суспільного життя новітніх досягнень науки, техніки і культури.

Початок розробці проблем управління у виробничій сфері було покладено Ф. Тейлором, який запропонував поділити на частини не лише виробничу операцію, а й сам процес її організації, який охоплює визначення мети діяльності працівника, вибір і підготовку відповідних засобів, а також контроль за результатами діяльності. У другій половині ХХ ст. з'являється концепція «*управління людьми*» на основі доктрини «людських відносин» (Дж. Бернхем, Д. Белл, П. Друкер, Дж. Гелбрейт, У. Лінерман, Е. Мей, Б. Гурне, Г. Саймон та ін.). Згідно з нею управління економікою і вплив на усі сфери суспільного життя мають стати прерогативою представників нового соціального прошарку – освіченої висококваліфікованої еліти управлінців, інженерів, вчених та інших представників технічної інтелігенції. Спільним моментом робіт згаданих авторів є їхній прагматичний характер, акцент на технології управління, на конкретних методах і формах діяльності менеджерів у різних сферах життя сучасного суспільства. Одним з напрямів розвитку теорії організації й управління стала так звана «нова школа науки управління», представники якої вважають метою своїх досліджень вивчення процесу прийняття рішень із застосуванням математичних методів і електронно-обчислювальної техніки (У.Т. Морріс, У.Р. Рейтман, О. Ланг, Д. Дерлоу тощо).

Філософські розвідки радянського періоду 20-90 рр. ХХ ст., присвячені проблемам соціального управління, мали, як правило, апологетичний характер і були орієнтовані на підтвердження переваг соціалістичного способу життя. У працях найвідоміших тогочасних авторів – В. Афанасьєва, Д. Гвішані, Г. Попова, А. Годунова, В. Куценка, Є. Головахи – проблематика соціального управління розглядалася переважно у контексті потреб соціалістичного суспільства з акцентом на критику буржуазних теорій управління. Втім, були сформульовані продуктивні ідеї щодо природи та механізму соціального управління, ролі прогнозування і планування в процесі прийняття управлінських рішень тощо. З'явилися й роботи з пропозиціями щодо виправлення окремих недоліків в управлінні економікою, зокрема, роботи Л. Абалкіна, А. Аганбегяна, Т. Заславської, Г. Лисичкіна, Є. Лібермана.

У роботах філософів, соціологів, економістів пострадянського етапу порушуються принципово нові актуальні питання і проблеми, зумовлені рішучими змінами в основних сферах суспільства – у політиці, економіці, праві, ідеології; рухом в іншому, багато в чому протилежному попередньому, напрямі, про який в радянські часи не могло бути і мови. Зокрема це стосується ролі особистості в процесах соціальної регуляції (І. Ільїн), феномена соціальної мобільності (М. Мокляк, М. Бойко, Т. Загороднюк, Ю. Римаренко, М. Шульга, В. Школьняк), галузевого та регіонального управління (В. Альохін, С. Поважний, І. Гринько), соціального моделювання (В. Курбатов), прогнозування (О. Базулук, Г. Вдовиченко). Напрацювання вказаних авторів уможливили розгляд соціальних моделей як своєрідних форм наукового знання, інтегрованих в управлінську практику [12].

Управління здійснюється в системах, у яких існує мережа причинно-наслідкових залежностей, здатних у межах даної основної якості переходити з одного стану в інший. Цей процес забезпечує стабілізацію і розвиток системи, збереження її якісної визначеності, підтримання динамічної взаємодії з середовищем. Оскільки такі системи функціонують в умовах безперервних змін внутрішнього і зовнішнього середовища, завдання управління полягає в тому, щоб якомога доцільніше і більш оперативно реагувати на ці зміни, що забезпечується своєчасною перебудовою функціональної та організаційної структур системи відповідно до притаманних їй закономірностей і тенденцій.

У науковій літературі здобуло визнання трактування управління як поняття, що характеризує впорядкування взаємодії певної множини елементів або складових природи, суспільства, самої людини. Тобто, *управління* – це структура й функції з упорядкування, збереження і цілеспрямованого розвитку системи. Це унормовуючий процес, що підтримує систему в наперед заданому якісному й кількісному стані або переводить її в новий.

Наука розглядає суспільство як цілісну, складну, динамічну самокеровану систему, розвиток якої підпорядкований об'єктивно діючим законам. Як складна система суспільство, у свою чергу, складається із підсистем різного роду (класи і нації, професійні, вікові та інші соціальні групи й прошарки, трудові колективи, громадські організації тощо) і розвивається під впливом механізмів соціальної регуляції. Соціальна регуляція полягає в тому, що кожна підсистема перебуває в полі впорядковуючих, організуючих впливів, стихійних і свідомих, з боку суспільства в цілому (його державних та інших інститутів, атмосфери суспільного життя) і впливів власних механізмів саморегуляції. Виступаючи об'єктом регулювання для суспільства в цілому, кожна підсистема є формуванням, що саморегулюється, в межах якого об'єкт і суб'єкт регулювання або збігаються, або розділені. В останньому випадку діють інституціоналізовані або неформальні органи управління підсистемою, наприклад, орган управління громадської організації.

Управління, зазвичай, здійснюється в системах «людина – техніка», «людина – технологія», «людина – природа», «людина – техніка (технологія) – природа» та ін., але відбувається це саме тому, що у них

первинною, «керуючою» складовою виступає людина, та й створені вони з метою обслуговування інтересів саме людини. Будь-яка система, будь-яке явище і речовина природи набувають для людини сенс тільки в разі співвідношення їх з потребами, інтересами і цілями життєдіяльності людини. Тому управління починається тоді, коли в яких-небудь взаємозв'язках, відносинах, явищах, процесах наявні свідомий початок, інтерес і знання, цілі й воля, енергія і дії людини. Отже, управління як суспільне явище – це свідомо діяльність, свідоме регулювання (впорядкування) суспільних відносин.

Управління знаходиться в низці явищ «другої» (штучної) природи, які виникли і розвинулись протягом всієї історії людської цивілізації. Воно утворене людьми з метою свідомої саморегуляції їх життєдіяльності й залежить від стану суспільства, його закономірностей і форм, ідеалів та цінностей, від рівня розвитку й організації людського потенціалу.

Управління є необхідною функцією суспільного життя. Його мета полягає в організації спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпеченні координації і взаємодії між ними, а його суть – у здійсненні керуючого впливу на певні об'єкти. У кожному певний історичний момент управління відтворюється відповідним суспільством, існує для нього, за рівнем його розвитку характеризується та вдосконалюється. У глибоких і активних взаємозв'язках зі всією системою організації і функціонування суспільства, у підтримці її динаміки, раціональності, ефективності й віддзеркалюється «секрет» управління. Тому управління виступає однією з найскладніших, найвідповідальніших сфер практичної інтелектуальної діяльності людей. Це сфера, від стану якої в основному залежать добробут суспільства, доля кожної людини.

У науковій літературі категорія управління розглядається в різних аспектах, відповідно в його поняття вкладається різний зміст. Але найбільш адекватно суть управління визначається через термін «вплив», який вказує на головне в управлінні – момент впливу на свідомість, поведінку і діяльність людей. Управління має місце тоді, коли деякий суб'єкт на щось впливає, щось змінює, перетворює, переводить з одного стану в інший, чомусь надає новий напрямок руху або розвитку, тому якщо немає дієвого впливу, який би забезпечував досягнення певної мети, то немає й управління.

Відправними засадами в управлінні виступають цілі, інтереси, знання, думки, прагнення і сподівання людини. Для того, щоб стати реальністю, управлінський вплив обов'язково має містити в собі цілеспрямовання, тобто телеологічний момент, а також організаційний момент – спрямовувати і практично забезпечувати взаємодію людей.

Водночас, надаючи будь-якому суспільному процесу певні цілі, організовуючи в ньому взаємодію людей, управління покликане, в рамках цих цілей і організації, конкретно регулювати поведінку й діяльність кожного з учасників певного керованого процесу. Тому можна стверджувати, що специфіка управлінського впливу полягає в його цілеспрямовуючих, організуючих і регулюючих властивостях, які свідчать про його дієвість.

Відповідно, *управління* є цілеспрямовуючим, організуючим і регулюючим впливом людей на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, який здійснюється як безпосередньо (у формах самоуправління), так і за допомогою спеціально створених структур (держави, громадських об'єднань, партій, спілок, асоціацій, фірм тощо).

Управління як суспільне явище, що відпрацьоване і пристосоване людьми для вирішення життєвих проблем, має багатогранний характер, складається з різноманітних елементів і взаємозв'язків. Це зумовлено тим, що в управлінні як суб'єктом, так і об'єктом управлінського впливу виступає людина. Визначальним є і те, що управління органічно включене в механізми взаємодії природи, людини, суспільства.

## 1.2 Основні підходи до визначення поняття «державне управління»

Для забезпечення благополуччя суспільства загалом та кожного громадянина зокрема, ефективного функціонування економіки і демократичної діяльності держави дуже важлива злагоджена робота системи державного управління.

У вітчизняній та зарубіжній літературі ще не склалося сталого й загальновизнаного поняття державного управління. Одні його трактують з точки зору суті, реального змісту, інші – форм, яких воно набирає і в яких функціонує. Найчастіше воно визначається шляхом відмежування одних від інших видів державної діяльності – вся позазаконодавча та позасудова діяльність держави і становить зміст державного управління. Таке формальне визначення не розкриває справжньої суті державного управління, його призначення.

З позицій юридичної науки, державне управління визначається як виконавча й розпорядча діяльність держави. І це визначення в достатній мірі не розкриває матеріальної суті управлінської діяльності, не вичерпує її змісту, та й саме поняття виконавчої й розпорядчої діяльності потребує уточнення [4, с. 56].

Очевидно, більш продуктивним буде підхід з точки зору реального змісту управління як специфічного виду суспільної діяльності, визначення його характерних рис й ознак, не обмежуючись юридичною формальною оцінкою. Подібний підхід характерний для представників загальносоціологічних наукових напрямів, що досліджують проблеми управління. Вони переважно визначають управління як систематично здійснюваний цілеспрямований вплив людей на суспільну систему в цілому чи на її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, досягнення поставленої мети. Цим визначенням підкреслюється найголовніше призначення управління – забезпечення функціонування та розвитку суспільства як єдиного цілого, його організуючий характер. Отже, державне управління – це і є організуюча діяльність держави, що спрямована на виконання її завдань та функцій.

Термін «*державне управління*» уперше використав *В. Вільсон* у 1887 р. для позначення сфери практичної діяльності. На сьогодні те, що тоді розумілося під державним управлінням, при найзагальнішому підході зводиться до семи позицій.

По-перше, під державним управлінням розуміється сукупність наділених певною компетенцією і певним чином структурованих та супідрядних суб'єктів держави, діяльність яких спрямована на певні об'єкти суспільства.

По-друге, управління – це розвинута система управлінських зв'язків, відносин і організації як суб'єктів, так і об'єктів. Вони мають вигляд каналів, по яких здійснюється комунікація, реалізується влада.

По-третє, державне управління являє собою діяльність з її сукупними механізмами забезпечення активності суб'єктів управління, що включає систему політичних, правових, моральних норм, стратегій, процедур. Діяльність виступає одночасно основою технологізації управління і його креативності.

По-четверте, державне управління виступає як сукупність управлінських функцій, пов'язаних з підтримкою рівноваги і розвитку суспільної системи, дотриманням режиму законності, прав і свобод людей, наданням суспільству різних послуг.

По-п'яте, державне управління немислиме без відповідних об'єктів. Ними виступають ті чи інші об'єкти держави або суспільства, на які спрямовується компетенція суб'єктів державного управління і якими реалізується їх діяльність.

По-шосте, державне управління важко уявити без складної і суперечливої сукупності ідей, теорій, поглядів, що використовують суб'єкти управління для обґрунтування, побудови й реалізації управління. Вони становлять духовну оболонку управління, що пов'язує його з наукою, освітою і культурою.

І, нарешті, по-сьоме, державне управління являє собою систему, що саморозвивається, найважливішою складовою якої є система її відтворення. У цій системі особливо важливу роль відіграє підсистема професійного навчання, перепідготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів, що сформувалася в суспільстві.

Здійснюваний легітимними засобами скеровуючий вплив державного управління спрямований на досягнення політично задекларованих цілей. Останні перебувають у площині вдосконалення (зміна, трансформування) соціальних процесів, що традиційно поділяються на сфери – економічну, соціально-політичну, культурну, духовну тощо. Суб'єктом такого вдосконалення є не лише держава з її інститутами та окремими установами, а й усі свідомі представники суспільства. Однак державна влада зосереджує в собі функції головного суб'єкта управління суспільством, що визначає стратегію його розвитку. Тому державне управління відрізняється від всіх інших видів управління такими важливими рисами, як:

- верховенство волі соціального загалу, що набула політичних форм права;
- орієнтація на вирішення соціально-практичних завдань, планування й здійснення змін;
- системність, поєднання всіх або більшої частини соціальних сфер у єдиному проекті змін і, відповідно, цілісність наслідків, на яку впливають окремі управлінські дії;
- інституційна заданість функцій і повноважень суб'єктів управління, єдність їх структурних і функціональних характеристик;

- виконання широкого спектру функцій – інформаційно-аналітичної, прогностичної, стратегічної, прийняття рішень, мобілізаційної, організаційної, стимулюючої, контрольної та представницької;
- необхідність продуктивного використання всіх наявних у суспільстві ресурсів – інформаційного, матеріального, фінансового, адміністративного, людського;

впливовість людського чинника у різних його проявах: фізичних, організаційних, інтелектуальних, духовних.

Держава як суб'єкт управління визначається у своїх цілях не так власним бажанням перспектив розвитку, як волею загалу, громадськості, що акумулює бачення та воління й висловлюється у підтримці курсів певних політичних сил. У цьому контексті державне управління необхідно розглядати принаймні у двох площинах – як сферу людської діяльності із властивими їй характеристиками та як соціальний інститут. Останній об'єктивно структурується (інституалізується) і володіє спільними для всіх соціальних утворень властивостями, зокрема:

- поєднання глибинної суті й відносної (часто позірної) видимості або формальної структурованості – формальних і неформальних стосунків у всіх гілках та всіх рівнях державного управління;
- внутрішня неоднорідність аж до суперечностей і конфліктності, що, за умови єдиної інтегруючої політичної волі, може стати засобом розвитку;
- можливість багатовекторності розвитку, відсутність єдиних і однозначно визначених критеріїв позитивних змін;
- невід'ємність людського чинника і, відповідно, людського (гуманітарного) виміру інноваційних змін.

Державне управління як суспільне явище, його форми, методи, принципи, характер обумовлюються завжди і скрізь проблемами суспільного розвитку, що здійснюються в інтересах певних соціальних верств і груп. Дане явище пов'язане з системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, що відбуваються з приводу суспільного виробництва, але й опосередковано через свідомість, певні форми знань, різні управлінські доктрини, теорії й концепції. Отже, на формування управлінських відносин активно впливають не тільки матеріальні чинники, але й суспільна свідомість, передусім політико-правова та організаційно-управлінська. Причому характер, спрямованість і ступінь впливу на суспільні відносини з боку тих чи інших управлінських поглядів у кінцевому підсумку обумовлені суспільно-політичною природою самих соціальних сил. Саме вони й визначають межі поступовості існуючої в тому чи іншому суспільстві системи знань, серед них і управлінських.

Практикою доведено, що ефективно управляти – означає передбачувати, прогнозувати завтрашній день, оцінювати доцільність прийнятих рішень та їх результат. При цьому мета державно-управлінських рішень – досягнення та реалізація державних цілей і основних функцій державної політики [4, с. 57].

Зрозуміло, управлінський вплив спрямований насамперед на поведінку людей. Однак держава управляє не тільки людьми, а й речовими елементами виробничого та духовного життя людини – природними, матеріальними і фінансовими ресурсами, територіями, матеріальними об'єктами культури, тобто усіма тими «речами», що знаходяться у її розпорядженні. Навіть за умов значного скорочення кількості об'єктів державної власності в процесі приватизації у безпосередньому володінні держави залишаються найбільші підприємства базових галузей економіки та військово-промислового комплексу.

Навіть ринковий механізм саморегулювання не звільняє державу від необхідності здійснювати широкі економічні, соціально-культурні й інші загальні та спеціальні функції, а зобов'язує виконувати їх в інших формах і другими методами, ніж раніше: сприянням утворенню ринку капіталу, житла, цінних паперів, прогнозуванням, податковою, кредитною й дотаційною політикою, пільговим квотуванням, заохоченням науково-технічного прогресу та ін., тобто державне регулювання економіки не має нічого спільного з директивними методами командно-адміністративного управління.

Владно-примусовий характер державного управління в ринкових умовах якісно змінюється, хоч і зберігає свою владну природу. Здійснення загальних функцій, обслуговування суспільних потреб не виключає застосування владнорегулюючих і примусових заходів державного управління, але вони становлять лише допоміжну основу змісту цієї діяльності. Це – заходи заохочення, стимулювання, переконання, формування громадської думки та свідомості, почуття відповідальності та обов'язку. Лише у підтриманні встановленого правопорядку держава залишається непохитною і широко застосовує владно-примусові засоби [4, с. 58].

Отже, характеристика соціальної сутності державного управління включає такі риси:

1. Суспільство та держава як соціальна організація – це складна самокерована система, що самоуправляється і постійно перебуває в русі, не може існувати без наявності безперервного управління. Тому державне управління є способом існування самої держави та її суспільства, це її іманентний елемент.
2. Державне управління є особливою соціальною функцією, що виникає з потреби самого суспільства як самокерованої системи (що самоуправляється) і супроводить усю історію суспільства, набираючи політичного характеру та відповідних державних форм у суспільстві соціального розшарування. При аналізі сутності державного управління не можна ігнорувати його політичного аспекту. Але цей фактор не має применшувати загальносоціальне призначення управління, відсувати на другий план питання техніки й технології управління, що веде до зниження його ефективності.
3. Кожному типу управління державою, конкретно-історичному суспільству притаманні свій зміст, свої специфічні процеси, форми і методи державного управління. Тому зміст управління не можна відривати від середовища його функціонування.
4. Державне управління – елемент системи державно-управлінських відносин і його характер та зміст залежать від їх сутності. У свою чергу, державне управління зводиться до впорядкування та розвитку відносин у державній сфері.

5. Матеріальний зміст державного управління як соціальної функції виявляється передусім в організаторській діяльності і це одна з головних рис державного управління. Організуюча діяльність реалізується шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації, контролю, а також владно-регулюючими і примусовими заходами держави. Організаційний зміст управління найбільш чітко виражається в плануванні колективних зусиль та розподілі обов'язків їх учасників у досягненні конкретних цілей, у розпорядництві, тобто в регулюванні повсякденної діяльності колективів, у контролі за ходом здійснення поставленої мети, в організаційному забезпеченні усіх стадій управлінського процесу.

6. Мета є найважливішою характеристикою державного управління – визначенням його призначення. Власне задля певних досягнень у державному розвитку і здійснюється державне управління. Не можна вважати державним управлінням безцільні перетворення, оскільки вони є беззмінними.

7. Тільки динамічне цілепокладання і цілеспрямовані дії можуть забезпечити прогрес суспільства. Так званий *період застою* колишнього радянського суспільства відзначався наявністю лише негативних зворотних зв'язків у структурному відношенні, а в функціональному – сталістю завдань державного управління, несприйнятих народом; збереженням попередньої якісної визначеності без урахування вимог зміни зовнішнього середовища; суспільного застою, а не розвитку; статичності, а не руху, що суперечить самій природі людського суспільства. Крах такої системи був неминучим [4, с. 60].

8. Упорядкування суспільних відносин, збереження їхньої сталості та доцільності у розвитку для конкретно-історичного суспільства забезпечується організуючою роллю державного управління, але для практичного переведення управлінського впливу у напрямку, що визначається соціальними завданнями, для забезпечення належної соціальної поведінки індивідів необхідний авторитет, влада; в соціальній організації державного управління виступає як організуючий процес реалізації влади, як її динаміка. Немає суспільства без державного управління, як і немає державного управління в суспільстві без пануючої волі, влади, авторитету.

Таким чином, державна влада виступає як функціональна властивість, іманентна якість соціальної організації, і реалізується вона через державне управління. Це означає, що державне управління у царині суспільних відносин має здійснюватися на основі підпорядкованості, єдності волі учасників спільної діяльності. Сукупна воля підпорядковує собі індивідуальні волі, владарюючий нав'язує свою волю підвладному, керує діями та вчинками індивідів, тобто здійснює управління людьми.

9. Практичне здійснення державних управлінських процесів залежить від наявних суспільних умов, а останні, в кінцевому підсумку, зумовлені матеріальними умовами життя суспільства. Та оскільки державна управлінська діяльність – це суб'єктивна діяльність людей, які працюють на благо держави, відтак вона залежить і від суспільного досвіду, рівня культури та свідомості людей, зрілості суспільства, його технічних можливостей, оптимальності і масштабності соціальних завдань, які стоять перед державою [4, с. 61].

Визначені соціальні особливості державного управління являють собою найсуттєвіше в його змісті. Якщо в цілому управління в суспільстві являє собою загальносоціальну функцію, що реалізується через владно-організуючу діяльність з метою забезпечення узгодженості спільної праці та побуту людей для досягнення суспільно значущих завдань, то державне управління відноситься до функцій держави, яка вносить у цю діяльність притаманні їй ознаки державного устрою та форми державного правління, поділу державної влади, правотворчості, правозастосування і правоохорони, верховенство закону та державного примусу щодо його забезпечення тощо.

Все це робить зміст державного управління значною мірою юридично спеціалізованим, обумовлюючи першочергове значення таких пізнавальних об'єктів, як суспільні відносини, що складаються у сфері державного управління, та право як вирішальний засіб їх унормування й впорядкування.

У державному управлінні, як системі діяльності, можна виділити три напрями:

– *державне будівництво*: охоплює визначення і правове закріплення форми державного правління; політичного режиму; державно-територіального устрою; основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподілу повноважень між гілками та вищими органами державної влади; стратегії розвитку держави; структури органів державної влади у відповідності із функціями держави та її стратегічними цілями;

– *формування державної політики*, яке полягає в розробленні державної політики з основних напрямів діяльності держави (загальні орієнтири для дій та прийняття рішень); визначенні або коригуванні цілей та функцій органів державної влади, необхідного кадрового забезпечення; програмуванні (формуванні плану дій); розробленні сценаріїв і графіків досягнення цілей органів державної влади; складанні бюджету (розрахунок обсягу витрат і розподіл ресурсів за роботами, запланованими для досягнення цілей);

– *реалізацію державної політики*, яка передбачає виконання функцій державного управління (оперативне та тактичне управління) з метою досягнення визначених цілей держави на певному етапі її історичного розвитку.

Державне управління має низку специфічних властивостей:

- 1) суб'єктом управління є держава;
- 2) державне управління спирається на владні повноваження і поширюється на все суспільство;
- 3) за характером і обсягом управлінських явищ державне управління охоплює вирішення спільних справ, узгодження дій всіх громадян, захист спільного інтересу, задоволення потреб суспільства, а не певних громадян і соціальних груп;

4) державне управління містить не лише комплекс методів і засобів правових, політичних, економічних (регулювання, узгодження, переконання, стимулювання тощо), а й примус із допомогою правоохоронних органів.

У межах діяльності органів влади державне управління здійснюється:

– у процесі реалізації їх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального тощо) середовища;

– у процесі виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, враховуючи, що виконавчій владі ці повноваження первинно не належать;

– у процесі керівництва вищими органами виконавчої влади роботою нижчих органів;

– у процесі керівництва роботою державних службовців всередині кожного органу (його апарату) виконавчої влади (останні два напрями належать до згадуваної раніше внутрішньої організаційної сфери) [4, с. 64].

Все ж, не слід забувати, що низка повноважень виконавчої влади (надання управлінських послуг, справляння податків та інших обов'язкових зборів, застосування заходів адміністративного примусу (адміністративних стягнень до правопорушників тощо) хоча й сприяє реалізації управлінського впливу, однак не містять ознак прямого державного управління.

Що ж стосується законодавчої і судової гілок влади, а також решти державних органів (органів прокуратури, Рахункової палати, Вищої ради юстиції тощо), здійснення державного управління має допоміжне значення щодо їх основних завдань і функцій, оскільки обмежується суто внутрішньо організаційними межами. Відносно цих структур державне управління має похідний, певною мірою обслуговуючий характер. І все ж, ми не маємо права ігнорувати цей вид державного управління [4, с. 65].

Поза межами діяльності органів виконавчої влади державне управління здійснюється:

– всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) державних органів – у процесі керівництва роботою державних службовців (наприклад, в апараті парламенту, судів, органів прокуратури тощо);

– всередині державних підприємств, установ, організацій – у процесі керівництва роботою персоналу їх адміністрацій (перші два напрями стосуються згаданого внутрішньоорганізаційного управління);

– з боку відповідних уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами;

– з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворюваних державними органами (наприклад, Президентом України), у частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів і посадових осіб [4, с. 68].

Соціальний зміст державного управління виражається через ще одне поняття – *«система державного управління»*. Вона визначається як цілісна, організована на єдиній правовій основі сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів та методів управління суспільством.

### **1.3 Закони, закономірності та принципи державного управління**

На сучасному етапі все більшою мірою зростають вимоги до підвищення наукової обґрунтованості державного управління, що зумовлює об'єктивну необхідність розроблення та впровадження принципово нових чи кардинально модернізованих підходів у процесі виконання складних і важливих завдань державно-управлінської діяльності. Це безпосередньо залежить від міри пізнання та додержання в реальній практичній діяльності законів, закономірностей державного управління, його загальних і спеціальних принципів з урахуванням можливостей існуючої на певний час конкретної ситуації.

Теоретичні засади державного управління, відпрацьованість категоріально-понятійного апарату створюють передумови досягнення порозуміння та взаємоузгодженості дій суб'єктів державного управління, що займають різні рівні в їх загальній ієрархічній структурі, а також більш чіткої визначеності та змістовності прямих і зворотних суб'єктно-об'єктних відносин.

Закони та закономірності управління відображають найбільш важливі, необхідні, сталі та повторювані зв'язки явищ і процесів, які допомагають розкрити їх природу, сутність та внутрішній зміст.

Закони та закономірності соціального управління розглядаються нерідко як одне поняття, зважаючи на те, що між ними є багато спільного:

по-перше, вони носять об'єктивний характер;

по-друге, формулюються на підставі розкриття відносин як між суб'єктом і об'єктом управління, так і внутрішніх, притаманних кожному з них, а також зв'язків із зовнішнім середовищем.

Однак, між законами та закономірностями управління є й відмінні риси.

Закони характеризуються більш високим рівнем абстрагування від реальної дійсності, тобто безпосередньо самого явища, вони мають більш загальний вигляд і визначають орієнтацію розвитку будь-яких видів соціального управління. Закономірності управління більшою мірою враховують обставини реальної діяльності, тому, частіш за все, вони набувають характеру об'єктивно зумовлених загальних позитивних тенденцій або рекомендацій щодо вибору обґрунтованих дій чи поведінки, які можуть наблизити практику управлінської діяльності до того «ідеального зразка», що відображений законами управління. У теорії управління розглядаються загальні та специфічні закономірності, локальні і системні, комплексні та аспектні. Склад основних законів управління наведений на рис. 1. 2 [10].

*Єдність системи управління.* 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.

Єдність системи управління	Пропорційність суб'єкта і об'єкта управління
Поєднання	Співвідносність
централізації та	керуючої та
децентралізації	керованої систем

Рис. 1.2. Основні закони управління

Найбільше значення мають такі прояви єдності системи: принципів управління для всіх ланок та ступенів системи управління; організаційних форм елементів системи; основних функцій управління; методів управління; складу та послідовності етапів процесу управління, його ознак (безперервності, періодичності, узгодженості).

*Пропорційність суб'єкта і об'єкта управління.* Раціональна відповідність між елементами всередині керуючої та керованої підсистем; спроможність суб'єкта за своїм потенціалом та організаційно-технічним забезпеченням оперативно виконувати функціональні завдання, враховуючи зміни у стані об'єкта.

*Поєднання централізації та децентралізації.* Доцільна відповідність потребам суспільства функціональної відповідальності різних рівнів управління, централізація – 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, суттєвому.

*Співвідносність керуючої та керованої систем.* Реформування якісних та кількісних характеристик керуючої системи відповідно до зміни об'єкта управління на кожному етапі розвитку держави, застосування ефективних організаційних форм управління, науково обґрунтованих нормативів.

*Принципи управління.* Під принципами управління розуміють керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно дотримуватися в управлінській діяльності.

Одним із перших дослідників, хто спробував систематизувати принципи управління, був французький інженер і науковець Анрі Файоль (1841-1925). В основі запровадженої ним системи управління лежала адміністративна доктрина. Виходячи з неї, у 20-х роках ХХ ст., Файоль визначив чотирнадцять принципів управління, які, на його думку, придатні для всіх без винятку сфер адміністративної діяльності: 1) поділ праці, 2) повноваження і відповідальність, 3) дисципліна, 4) єдиноначальність, 5) єдність керівництва, 6) підпорядкування особистих інтересів загальному, 7) винагорода, 8) централізація, 9) ієрархія (скалярний ланцюг), 10) порядок, 11) справедливість, 12) стабільність штату, 13) ініціатива, 14) корпоративний дух. Ці принципи, доповнені функціями персоналу в організації, по суті, визначили спеціалізацію, ієрархію, рамки контролю та засади організаційної структури як основу, на якій можна було б формувати організації та здійснювати управлінські функції.

Принципи як поняття теорії управління зумовлюються певними законами, але одночасно відображають зміст та реальність процесів управління. Вони є результатом наукового пізнання, формулюються людьми. Їх склад і спрямованість залежать від ступеня дослідженості закономірностей та управлінських відносин.

Безпосередньо на практиці принципи набувають конкретного характеру вимог, якими належить керуватися в управлінській діяльності. Сприятливі умови для їх додержання створює систематизація принципів державного управління, згідно з якою вони розподіляються на декілька видів: адміністративно-правові, системно-цільові, системно-функціональні, системно-організаційні, адаптивні [10].

*Види принципів державного управління*

1. *Адміністративно-правові* принципи державного управління:

- відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку;
- публічність правової регламентації;
- відповідність інтересам народу;
- об'єктивність із позицій додержання законів;
- співвідносність влади та державного управління;
- правове регулювання управлінської діяльності.

2. *Системно-цільові* принципи державного управління:

- розмежування повноважень між суб'єктами державного управління по горизонталі та вертикалі;
- підпорядкування локальних цілей загальній меті;
- несуперечність цілей одна одній;
- взаємодоповнення цілей;
- послідовність у досягненні всієї сукупності цілей;
- розподіл цілей за функціями державного управління;

3. *Системно-функціональні* принципи державного управління:

- закріплення розподілу функцій правовими нормами;



- сумісність функцій органів державного управління;
- диференціація спеціальних (конкретних) функцій;
- концентрація однакових функцій у відповідних органах;
- комбінування суміжних функцій в межах одного органу;
- відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям.

4. *Системно-організаційні* принципи державного управління:

- єдність системи органів державної влади;
- територіально-галузева організація управління;
- багатоманітність організаційних зв'язків;
- відповідність елементів діяльності органів (методів, форм, стадій) їх місцю в ієрархічній структурі;
- делегування повноважень та відповідальності;
- поєднання єдиноначальності та колегіальності;
- лінійно-функціональна (штабна) побудова структури управління.

5. *Адаптивні принципи* державного управління:

- уточнення мети при зміні обставин;
- відповідність елементів системи визначеній меті;
- орієнтація на постійне оновлення;
- встановлення нормативів за елементами системи;
- урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень;
- конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності;
- посилення соціальної захищеності державних службовців.

Пізнання законів та реалізація принципів державного управління створюють методологічну базу обґрунтування спрямованості та змісту державно-управлінських трансформаційних процесів.

- Список використаної і рекомендованої літератури
- Антонова Е.Г.* Государство как целостная система социального управления / Е.Г. Антонова. – М., 1996. – 357 с.
- Армстронг М.* Практика управления человеческими ресурсами / Пер. с англ.; Под ред. С.К. Мордовина. – 8-е изд. – СПб. : Питер, 2004. – 832 с.
- Воронько О.А.* Керівні кадри : державна політика та система управління : Навч. посібник. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 156 с.
- Державне управління : Теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова.* – К. : Юрінком-Інтер, 1998. – 432 с.
- Державне управління : філософські, світоглядні та методологічні проблеми : Монографія.* / Кол. авт.; За ред. д-ра філос. наук, проф. В.М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. – 320 с.
- Державне управління : Навч. посіб.* / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Знання, 2004. – 342 с.
- Дзвінчук Д.І.* Підвищення кваліфікації державного службовця як процес і результат розвитку компетентності // Вісник УАДУ. – 1999. – № 1. – С. 190-194.
- Дзвінчук Д.І.* Освіта в історико-філософському вимірі : тенденції розвитку та управління : Монографія. – К. : ЗАТ Нічлава, 2006. – 378 с.
- Нижник Н., Мосов С.* Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії // Вісник УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 56-62.
- Одінцова Г.С.* Теорія та історія державного управління : Навч. посіб. / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін. – К. : Видавничий дім Професіонал, 2008. – 288 с.
- Сурмін Ю.* Тенденції розвитку державного управління // Вісник НАДУ. – 2007. – № 2. – С. 5-14.
- Фаренік С.А.* Управління соціальними процесами : побудова та реалізація соціальних моделей : Монографія. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 368 с.