

УДК 351

ТРАНСФОРМАЦІЯ КОНЦЕПЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Дейнека О. Г.,

д.е.н., проф., завідувач кафедри менеджменту і адміністрування;

Позднякова Л. О.,

д.е.н., проф., завідувач кафедри економіки, бізнесу та управління персоналом на транспорті;

Коновалов Л. С.,

к. держ.упр., доцент кафедри менеджменту і адміністрування,

*Український державний університет залізничного транспорту,
м. Харків*

Розглянуто концепції науки державного управління, категорії управління, сукупність певних методів дослідження, організаційну відособленість, понятійний апарат та його особливості, виявлення бажаного майбутнього стану об'єкта управління, відмінного від поточного стану.

Ключові слова: концепція, державне управління, наука, муніципальна служба, організація.

Deineka O. G.,

Doctor of Economics, Professor, Head of Management and Administration Department;

Pozdnyakova L. O.,

Doctor of Economics, Professor,

Head of Economics, Business and Personnel Management in Transport Department;

Konovalev L. S.,

PhD in Public Administration, Associate Professor of Management and Administration Department,

Ukrainian State University of Railway Transport, Kharkiv

TRANSFORMATION OF CONSTRUCTION OF PUBLIC ADMINISTRATION

In the article the conceptions of science of state administration, category of management, aggregate of definite methods of research, organizational apartness, notion vehicle and his features, are considered. exposure of the desired future state of object of management which differs from current status.

Key words: concept, state administration, science, municipal service, organization.

Постановка проблеми. У кінці XIX ст. було сформульовано головні положення концепції американської науки державного управління (В. Вільсон, Ф. Дж. Гуднау), що послужило передумовою створення в США федеральної державної служби на основі системи заслуг, моделі адміністративної ефективності, різних інструментів державного управління. На першу половину XX ст. в США поступово складаються дві взаємопов'язані дисципліни. Перша – вивчення публічної адміністрації (public administration), тобто сукупності органів публічного управління, норм, що регулюють їхню діяльність, і практики їхнього здійснення. Друга – вивчення публічної політики [2].

Організація управлінської праці муніципальних службовців – один з найважливіших чинників ефективної роботи місцевої адміністрації. Його значення часто недооцінюється керівниками і фахівцями адміністрацій. Проте саме раціональна організація управлінської праці істотно впливає на обґрунтований розподіл обов'язків усередині управлінського апарату, методи і терміни впровадження різних технічних і організаційних нововведень, технологію виконання управлінських робіт, забезпечуючи стійке становище муніципальних утворень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Державне управління як особлива галузь наукового знання формується в другій половині ХХ ст. багато в чому завдяки вченим із США і Німеччини (В. Вільсон, Ф. Дж. Гуднау, М. Вебер). Їхні ідеї про форми адміністративної ефективності, відносини між політичною владою, що створює закони, і адміністрацією, що виконує ці закони, про побудову державного управління на жорстких принципах бюрократичної ієрархії започаткували розвиток теорії державного управління як самостійного наукового напрямку, самостійної дисципліни [3].

Будь-яку науку характеризують три елементи: власний об'єкт і предмет дослідження, сукупність певних методів дослідження, організаційна відособленість.

Метою статті є огляд сучасних підходів до трансформації концепції державного управління та пропозиції щодо вдосконалення цього процесу в умовах формування національної державності.

Викладення основного матеріалу. Розглядаючи державне управління як безпосередньо діяльність державної влади зі здійснення мети держави, необхідно звернутися до основних понять, що стосуються самого феномена управління.

Управління можна визначити як сукупність особливих функцій, усвідомлену цілеспрямовану дію на групу, суспільство або його окремі елементи, організацію колективних дій, ухвалення й реалізацію управлінських рішень для досягнення яких-небудь результатів. Для його здійснення вимагається сконструювати якусь ментальну конструкцію, ідею, психологічний образ.

Основними категоріями управління є об'єкт і суб'єкт управління, прямі та зворотні зв'язки між ними, організація, внутрішнє і зовнішнє середовище, система управління, функції управління, процеси управління, управлінська діяльність, види управління, організаційна структура, персонал управління, методи управління, культура управління.

Об'єкт управління – то, чим управляють: людина, організація, структурний підрозділ, галузь, держава тощо.

Суб'єкт управління – той, хто управляє, джерело управлінської активності, яким може виступати і окремий індивід, і соціальна група. Між суб'єктом і об'єктом управління існують прямі та зворотні зв'язки. Прямий зв'язок – це команда, що надходить від суб'єкта до об'єкта управління. Зворотний зв'язок – інформація, що надходить від об'єкта до суб'єкта управління про виконання команди і стан самого об'єкта.

Організація – форма об'єднання групи людей, які прагнуть досягнення як особистої, так і загальної мети. Це соціальна група, структуру якої зумовлено поділом праці, специфічним для кожної організації. Кооперація дій окремих членів організації є свідомою і передбаченою.

Організація може бути формальною і неформальною. Перша є кооперацією людей, що характеризується цілеспрямованістю і впорядкованістю дій. У другій усвідомлена мета не ставиться, створюється вона на основі динамічних особистих відносин.

Всяка організація діє в зовнішньому і має внутрішнє середовище. Зовнішнє середовище – це економічні умови, інтереси і запити споживачів, законодавство, діяльність контрольних органів, конкурентні організації, система цінностей у суспільстві, діяльність профспілок, розвиток техніки і технології. Внутрішнє середовище складають: місія, мета, завдання організації, її роль і місце в структурі ринкових відносин, люди, умови діяльності колективу, структура і технології управління, ресурси, способи контролю, засоби внутрішньої інтеграції та ін [4].

Управління у формальній організації здійснюється за такими напрямками:

1) загальне (вище) керівництво – розроблення концепцій, вибір загальної стратегії та способів реалізації основних перспективних напрямів діяльності;

2) технологічне керівництво – пошук і упровадження прогресивних технологій, раціоналізація виробничих процесів на основі сучасних методів управління;

3) економічне керівництво – стратегічне й оперативне планування, аналіз фінансово-економічної діяльності, організація маркетингу, фінансової діяльності, стимулювання праці;

4) оперативне управління – складання оперативних планів, розстановка виконавців по робочих місцях, інструктаж, організація обліку і контролю виробничого процесу і його результатів;

5) управління персоналом – набір, адаптація, навчання, перепідготовка персоналу, відбір і розстановка керівних кадрів, робота з резервом, оптимізація витрат на персонал, вдосконалення системи мотивації та стимулювання, вирішення конфліктів інтересів.

Кожна організація має структуру – сукупність зв'язків і взаємостосунків рівнів управління й функціональних галузей, а також структурні підрозділи (відділи, управління, служби та ін.). Суб'єкт і об'єкт управління, що розглядаються як управлінська і керована системи (підсистеми), у сукупності взаємних зв'язків складають систему управління, що характеризується інформаційним забезпеченням, процедурою ухвалення і виконання рішень.

Система управління є цілісним організаційним об'єднанням, сукупністю ланок, що здійснюють управління, і зв'язків між ними. Вона характеризується функціями і метою діяльності; конкретним набором елементів, що знаходяться в підпорядкованості; режимом зовнішніх зв'язків (субординація, координація, договірні відносини та ін.); правовим регулюванням структури, зв'язків, повноважень, відповідальності, діяльності системи управління в цілому та її елементів.

Система управління спирається на два соціально-психологічні феномени, які можна позначити як власне управління, тобто цілеспрямовану дію на певний об'єкт, і підкорення, тобто сприйнятливість і схильність цілеспрямованій дії суб'єкта дії.

Функції управління – це напрями діяльності, за допомогою яких управлінська підсистема впливає на об'єкт управління. Вони поділяються на загальні (основні), спеціальні і приватні.

Загальні (основні) функції властиві всім соціальним системам управління – це планування, організація, мотивація й контроль.

Спеціальні функції пов'язано із здійсненням організацією своєї місії (промислової, комерційної, наукової тощо).

Приватні функції звичайно зумовлюються непрофільною діяльністю організації (маркетинг, інновація, логістика, інжиніринг).

Процеси управління – це сукупність послідовних дій, процедур або послідовна зміна станів для отримання якогось результату, кінцевого стану, факту. Процеси управління напряму пов'язано зі здійсненням функцій управління.

Управлінська діяльність – це специфічний різновид трудового процесу, предметом і продуктом якого є інформація, а результатом – управлінське рішення.

Управління присутнє в усіх системах матеріального світу: технічних, біологічних, соціальних. Як об'єктивна реальність це явище універсальне, оскільки має місце в усіх царинах людської діяльності, усіх суспільствах.

Соціальне ество управління виявляється в меті і методах виконання владних повноважень, що реалізуються в певному стилі управління.

Аналіз видів управління дозволяє з'ясувати ество таких нових для суспільства конструкцій, як “муніципальне управління”, “корпоративне управління”, “управління на основі аутсорсингу”, “управління проектами”, “бюджетне управління” та ін.

Поділ управління на види може бути проведено на різних підставах:

залежно від сфер суспільної діяльності – управління суспільством у цілому, економічне, соціальне, політичне, духовно-ідеологічне управління;

залежно від структури суспільних відносин – управління відповідно до економічного, політичного, соціального і духовного розвитку суспільства;

залежно від об'єктів управління – господарське, соціально-політичне управління, управління духовним життям;

залежно від характеру і обсягу охоплюваних управлінням суспільних явищ – управління державою, галузями народного господарства, підприємствами, організаціями;

за суб'єктом управління – державне управління, місцеве самоврядування, управління власністю, суспільне управління, групова (колективна) саморегуляція, самоврядування (доцільна поведінка або дія окремої людини).

Для реалізації основних завдань управління розроблено багатоманітні методи, причому дія їх на персонал організації в цілому і кожного окремого працівника опосередковується мотивацією.

Економічні методи управління припускають матеріальну мотивацію, організаційно-розпорядчі – владну, а соціально-психологічні – духовну. За допомогою комплексної дії цих методів досягається оптимальна реалізація мети організації.

Таким чином, управління – це психологічно забарвлений процес збирання даних, роздуми над ними і завданнями комунікації (надання команд). Усе інше в управлінні – похідне від цього процесу, у відомому значенні його продукт.

Управління завжди має мету – досягнення призначення або виявлення бажаного майбутнього стану об'єкта управління, відмінного від поточного стану; суб'єктом же управління завжди виступає людина – керівник. Відповідно, керівник повинен володіти здібностями домагатися поставленої мети, використовуючи працю, інтелект, відношення працівників організації до доданої справи і мотиви їхньої поведінки.

Термін “державне управління” використовується в різних значеннях.

У вузькому, спеціальному значенні це власне управлінська діяльність державних органів і посадовців, реалізація державної влади в усіх її формах і всіма методами.

У широкому значенні державне управління означає безпосереднє здійснення державної влади: ухвалення державних рішень і їхню реалізацію, контроль дотримання в суспільстві правозаконності і правосуддя.

Особливе місце серед різних видів управління державному управлінню належить тому, що це особливий тип соціального управління, що має політичний характер. Якщо саме соціальне управління – це дія на поведінку і діяльність людей для досягнення окремої соціально значущої мети, то основну мету державного управління поширено на більш широке коло відносин, що мають достатньо умовну структуру:

Визначальний вплив на характер цілеспрямованих організаційних і регулятивних дій, здійснюваних даним видом управління, справляє його суб'єкт – держава, яка володіє могутньою владною силою, у ньому зосереджена і ним реалізується в суспільстві – по відношенню до людей – державна влада. Вона має своїм джерелом правову зумовленість (легітимність), а в реалізації спирається на силу державного апарату, що володіє і засобами примусу.

Державне управління розповсюджується на все суспільство і навіть за його межі, на інші суспільства, у рамках міжнародної політики, що проводиться державою. Це досягається в законодавчому порядку, шляхом встановлення державою основних, загальних правил (норм) поведінки людей у всіх сферах життєдіяльності й забезпечення дотримання їх його владною силою [1].

Держава, будучи основним елементом політичної системи, складним за елементним складом і багатограним за функціями, виступаючи як система управління суспільством, обов'язково додає державному управлінню властивість системності, що є ключовою характеристикою будь-якої соціальної організації. Без системності державне управління не може відбутися. У ньому задіяно безліч державних органів і суспільних структур, посадовців та інших службовців, мільйони людей.

Тим самим державне управління є актом державного втручання. Воно здійснюється скрізь, розповсюджується не тільки на об'єкти, що належать державі, але й на недержавні й некомерційні організації; в останньому випадку переважає державне регулювання за допомогою управлінських регулятивних і контрольно-наглядових процедур. Державне управління вторгається в основу суспільства і саме визначається суспільними відносинами – як матеріальними, так і культурними. Це припускає, що його мета і зміст залежать, з одного боку, від стану і структури керованих державою суспільних процесів, з іншою – від місця і ролі держави в суспільстві, а також від вертикальних (субординаційних, ієрархічних) і горизонтальних зв'язків і відносин державних органів, характеру їхньої діяльності.

Висновок. Цільове призначення державного управління полягає в постановці національної (відповідно до наявних ресурсів) мети і завдань, виходячи зі стратегічних і тактичних орієнтирів, наданих публічною владою. Уряду необхідно чітко уявляти собі церовість досягнення поставленої мети, форми її реалізації за допомогою державного регулювання політичного, соціального і особливо економічного життя країни і суспільства. Чіткість виразу мети, визначення черговості досягнення цілей, орієнтованість на отримання конкретних результатів вносить організованість і порядок у діяльність державних структур, забезпечує стабільність, неухильне дотримання закону, зростання професіоналізму державних службовців.

Таким чином, природа державного управління зумовлена його особливою соціальною функцією, під час реалізації якої відбувається впорядкування процесів розвитку на користь усього суспільства шляхом узгодження різноманітних вимог, інтересів, потреб і форм діяльності. При цьому державний апарат виступає механізмом втілення публічної влади і забезпечує здійснення державної політики через систему органів державної влади.

Сутність державного управління розкривається через соціальне середовище, у якому воно здійснюється, використовувани при цьому ресурси для виконання ухвалених управлінських рішень та контроль, що проводиться.

Список використаних джерел

1. Дейнека О. Г., Позднякова Л. О. Державне управління: моделі і реальність. *Право і економіка*. 2008. № 4, квіт.
2. Чернова Т. В. Сучасні проблеми підготовки управлінських кадрів. *Менеджер*. 2007. № 9, верес.
3. Шамарова Г. М. Ефективність ухвалення управлінських рішень в системах муніципального управління. *Управління персоналом*. 2008. № 1, січ.
4. Шиндер І. Методика формування системи оплати праці і стимулювання працівників державних установ. *Бюджетні установи освіти: бухгалтерський облік і оподаткування*. 2007. № 11, листоп.

Надійшла до редакції 13.03.2018 р.