

Українська Академія державного управління
при Президентові України

*Н.Р. НИЖНИК,
О.А. МАШКОВ*

**СИСТЕМНИЙ ПІДХІД
В ОРГАНІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Навчальний посібник

Київ
Видавництво УАДУ
1998

ББК 67.9 (4УКР)
Ни 60

Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.

У навчальному посібнику розглядаються основні засади теорії організацій. Досліджується система державного управління та її влади. Розглядається еволюція поглядів на управління. Показані структури державного управління, їхні елементи, формування, функціонування й адаптація до ринку. Особлива увага приділяється системному підходові як методології державного управління та його практичному застосуванню.

Для слухачів, студентів, викладачів системи професійного навчання державних службовців, науковців та працівників органів державної влади, керівників підприємств, співробітників органів місцевого самоврядування, а також тих, хто цікавиться актуальними проблемами організацій і управління.

*Рекомендовано
Вченою радою Української
Академії державного управління
при Президентові України*

Рецензенти:

І.Ф. Надольний, д.філос.н., професор кафедри соціальної і гуманітарної політики Української Академії державного управління при Президентові України
Р.А. Калужний, д.ю.н., професор, завідуючий кафедрою Київського інституту внутрішніх справ

Н 1203020200 - 22 Без оголош.
УАДУ

© Н.Р. Нижник, О.А. Машков, 1998.
© Оригінал-макет.
Видавництво УАДУ, 1998.

ISBN 966-7353-41-9

ВСТУП

*"Все просте — правда,
а все складне — неправда"*
Т.Сковорода

*"Знання деяких принципів
нерідко компенсує незнання
деяких фактів"*
Телівецій

Однією з центральних проблем українського державотворення є розвиток сильної та ефективної державної влади як необхідної передумови модернізації суспільства на засадах ринкової економіки, прав і свобод людини та політичного плюралізму. Вдосконалення державного апарату, запровадження чіткої ієрархії державної влади вимагає глибокого вивчення, точних і обґрунтованих рішень.

Ці завдання стають ще важливішими і складнішими, коли фактично заново формуються державні структури, в умовах радикальних перетворень, які охопили найважливіші сфери суспільних відносин на нинішньому етапі розвитку України. За цих умов усі вищезазначені вимоги постають перед апаратом державного управління, від якості й ефективності роботи якого значною мірою залежить доля країни. Його постійне удосконалення є зараз життєво необхідним.

Побудова незалежної, демократичної, правової України означає перехід до принципово нових систем механізмів державного управління. Головне в тому, що зовнішнє середовище, в якому діють державні організації, стає якісно іншим: підвищується ступінь невизначеності, з'являються нові фактори ризику. Для розвитку державного управління сьогодні характерне зниження рейтингу інституцій державної влади: тенденції ігнорування законодавства, невизначених пріоритетних напрямків державної діяльності. Особливість нинішнього періоду полягає в тому, що потрібно не тільки вирішувати конкретні управлінські завдання, але й бачити загальну перспективу управлінської діяльності,

а також створити ефективний механізм втілення її в життя з урахуванням особливостей регіонів. Крім цього, необхідно розробити нові або ж адаптувати до сучасних умов наявні методи управління, що сприяють проведенню єдиної державної політики у сфері управління.

Державне управління України має бути пристосоване до взаємодії з механізмами ринкової саморегуляції, різними інститутами громадянського суспільства. Це стосується і організаційних структур, методів реалізації прийнятих рішень.

Провідною тенденцією змін, що відбуваються, звичайно, з урахуванням реальних протиріч, складнощів і труднощів, є посилення соціальної спрямованості державного управління, його орієнтації на людину.

Однією з найбільш суттєвих тенденцій останніх десятиліть у розвитку і вдосконаленні управління є становлення системного підходу.

Роль і значення системного підходу не обмежується сферою державного управління, хоча в даному випадку важливе саме це. Державне управління є атрибутом системи і всі процеси управління - це процеси взаємодії систем і їх компонентів.

Сутність системи в її статичі розкривається шляхом виявлення і розуміння структури, що виражається з допомогою закономірних зв'язків і відносин. Структура характеризує систему з боку якісної визначеності, статичі. Сутність системи в її динаміці розкривається через аналіз функцій кожного елемента і розуміння функціонування та тенденцій розвитку системи в цілому.

Організація управління в підсистемах повинна відповідати цілям загальної системи і бути не складнішою, ніж це необхідно для досягнення поставлених цілей. Управління повинно прагнути, насамперед, запобігати порушенням у роботі системи, а не виправлення їх наслідків.

Структура і функції - невід'ємні сторони кожної системи, і тільки в їхній єдності розкривається сутність системи. Це положення має важливе значення для теорії і практики державного управління.

Загальне завдання роботи - дати основні уявлення про теоретичні засади державного управління; структури механізмів державного управління; системний підхід як методологію державного управління; сучасні принципи управління складними системами; проблеми використання системного підходу в теорії та практиці державного управління; стратегічне та ситуаційне управління; інформаційно-комунікаційні аспекти управління.

І. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

І.1. Поняття державного управління

Управління людським колективом, структура державних механізмів у рамках, в яких проходить життя людей, раціональна організація державної влади - все це проблеми, котрі впродовж багатьох тисячоліть є предметом роздумів учених та об'єктом зусиль практиків - володарів, канцлерів, президентів, міністрів, воєначальників, громадян будь-якої держави.

Відомо, що в більшості випадків у людини не виникає потреби в спеціальному науковому обґрунтуванні своїх дій, тобто апеляції до науки. Така потреба з'являється тільки тоді, коли рішення має багато варіантів, коли людині складно оцінити наслідки своїх дій, коли колектив, яким управляють, є достатньо великим і від того, як він буде організований, великою мірою залежить результат його діяльності. Тобто існує якась межа обсягу і складності інформації, коли людині для прийняття рішення потрібні визначені правила поведінки, що стимулюють досвід, необхідно мати знання деяких принципів та функцій управління - що потребує наукових знань та наукового аналізу.

До якогось моменту всі управлінські акти сприймалися як прояв таланту та мудрості керівника. Але поступово, в міру ускладнення суспільного життя, виникла потреба осмислення управлінської діяльності, що привело до відтворення її як особливої галузі знання.

Основи цього наукового напрямку були закладені ще в античні часи. Уже Платонові було відомо, що управління - це не просте мистецтво. У своєму творі "Республіка" він намагався давати поради та формулювати правила щодо того, як потрібно керувати людськими колективами. Приклад організації управління продемонстрував Древній Рим, що створив систему правових інститутів, яка забезпечувала стабільне існування держави протягом шести століть. Як приклад можна також згадати організацію управління Древнього Єгипту, монгольських орд, середньовічного Китаю.

Державне управління в людському суспільстві являє собою організуючий, спрямовуючий, координуючий та контролюючий вплив, дія-

ня суб'єкта державного управління, спрямоване на об'єкт державного управління.

Управління організовує та об'єднує людей у ділові колективи: державні органи, установи, підприємства, армійські підрозділи, громадські рухи і партії.

Управлінська діяльність спонукає колективні утворення рухатись у певному визначеному напрямку.

Чим численніший колектив, тим більшої значущості набуває управлінська діяльність. Чим відсталіший колектив за своїми розумовими та моральними якостями, тим більше значення має роль лідера. Недарма Наполеон сказав: "Стадо баранів, яке очолює лев, сильніше від "стада" левів, очолюваного бараном".

Управління речами передбачає систему "людина - машина". Машинами управляють не управлінці, а спеціалісти. Це - технічне управління. Управління людьми передбачає відношення "людина - людина". Це - соціальне управління. Його різновидом є державне управління, що здійснюється державою через систему її органів. Без цих органів державне управління немислиме. Як вода може знаходитись тільки у твердооб'ємних посудинах, так і державне управління, як діяльність і процес, можливе тільки в межах органів державного управління¹.

Характеризуючи державне управління, необхідно передусім відзначити, що це - підзаконна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їх матеріального, культурного та духовного розвитку.

У Конституції України сказано про Кабінет Міністрів України як орган, що здійснює виконавчу владу і реалізує повноваження, покладені на нього конституційними нормами, законами України, указами Президента України. Уряд України на підставі Конституції України та Закону про нього розробляє та подає Верховній Раді державний бюджет, забезпечує його виконання, проведення в Україні єдиної фінансової, кредитної і грошової політики, здійснює керівництво у сфері культури, науки, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення. Ця діяльність Уряду України є виконавчою і здійснюється на підставі та на виконання закону, "вона вторинна по відношенню до законодавчої діяльності"².

¹ Бельський К.С. Феноменология административного права - Смоленск, 1995 - С.53

² АLEXIN A. П., КОЗЛОВ Ю.М. Административное право Российской Федерации. Ч I - М, 1994 - С 7

Але державне управління як діяльність органів виконавчої влади є одночасно і розпорядчою діяльністю. Інакше кажучи, органи виконавчої влади виступають не як пасивні виконавці закону, волі законодавчого або вищестоящего по вертикалі органу, але як органи, що мають владні повноваження, здійснюють певні дії з власної ініціативи, реагуючи через владні рішення на зміни в управлінській ситуації.

Суб'єкт управління, а ним часто виступає орган виконавчої влади, має справу з таким об'єктом управління, а краще сказати, з таким матеріалом, який можна було б назвати "мутаційним" (лат. mutatio - зміна, переміна).

Швидкі зміни, поява незапланованих проблем, виникнення критичних ситуацій, коротше кажучи, невичерпна здатність створювати кожного дня нові обставини, - такі особливості цього матеріалу, з яким працює орган державного управління, посадова особа, державний службовець і з яким не працюють ні депутати Верховної Ради, ні судді.

Депутати Верховної Ради працюють здебільшого у спокійній обстановці. Розробляючи закон, вони мають час для розгляду та обмірковування різних проектів законів, їхнього порівняння, вислуховування зауважень експертів та думки інших органів державної влади. Робота судді також відбувається в межах певного шаблону, навіть деякою мірою кабінетного, і, аналізуючи найбільш унікальний злочин, суддя спирається на один і той же кримінальний або цивільний кодекс - тобто закон.

Середовище, по якому рухається суб'єкт державного управління, змінюється. Нерідко, виходячи з однієї критичної ситуації, він потрапляє в іншу, ще складнішу, зовсім не врегульовану законом.

Цим і пояснюється те, що органи державного управління та органи виконавчої влади мають право видавати накази для нижчестоящих органів - підзаконні нормативні та індивідуальні акти.

Розпорядчу діяльність органів виконавчої влади не можна протиставляти виконавчій. Цей поділ - умовний. У державному управлінні виконання і наказування потрібно розглядати як дві сторони "однієї медалі": виконуючи закони, орган виконавчої влади своїми приписами змушує рухатися всю державну машину. Тому в юридичній літературі державне управління цілком слушно визначається як виконавчо-розпорядча діяльність органів держави.

Аналіз державного управління показує, що воно здійснюється переважно у сфері регулятивних відносин, які виникають на основі правомірної поведінки суб'єктів і утворюють природну тканину управ-

лінського правопорядку. Державне управління - це позитивна, організуюча і творча діяльність органів виконавчої влади, що здійснюють керівництво господарським, соціально-культурним і державно-політичним будівництвом. При цьому посадові особи апарату державного управління у взаємовідносинах з підлеглим персоналом спираються на переконування та різні форми спонукання, на почуття боргу державних службовців перед Батьківщиною, народом, державою.

Але в державному управлінні виникають ситуації, коли працівники апарату управління порушують правові накази і здійснюють дисциплінарні проступки. Засобом, за допомогою якого усуваються такі правопорушення, виступає дисциплінарна юрисдикція, тобто діяльність органів та посадових осіб по накладенню дисциплінарних стягнень на винних працівників¹.

Дисциплінарна юрисдикція в державному управлінні відображає відому "аномалію" в поведінці державних службовців та намагання витіснити з діяльності апарату управління явища, які дезорганізують його роботу.

Дисциплінарна юрисдикція, що сприяє підтриманню дисципліни в державному управлінні, являє собою допоміжний, але необхідний елемент діяльності органів виконавчої влади. Цілісне уявлення про державне управління приводить до висновку, що воно виступає одночасно і як виконавча, і як розпорядча, і як юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади.

Викладене дозволяє звернути увагу на дві важливі особливості державного управління.

Перша особливість полягає в тому, що поняття "державне управління" є більш широким порівняно з поняттям "виконавча влада". Коли йдеться про державне управління як діяльність органів виконавчої влади, то державне управління сприймається у вузькому розумінні як форма та основа практичної реалізації виконавчої влади. При цьому необхідно визначити, що для державного управління характерним є те, що воно здійснюється спеціальним апаратом управління, котрий являє собою органи держави і державних службовців, які в них працюють. Для виконавчої влади такий апарат становить основу його діяльності; це державна влада, втілена в даному державному апараті. Але дві інші гілки державної влади - і законо-

¹ Петухов П.А. Юрисдикционная деятельность в советском государственном управлении. - М.: Просвещение, 1980. - №5. - С.37-41.

давча, і судова - також мають обслуговуючий апарат державного управління, в якому працюють державні службовці - експерти, консультанти, архіваріуси і т.д. Цей апарат не належить і не входить до системи виконавчої влади, але охоплюється поняттям "державне управління". Тому уявляється, що державне управління як вид державної діяльності може характеризуватися водночас і діяльністю органів виконавчої влади, і діяльністю всього апарату державного управління, у тому числі з обслуговування законодавчої і судової гілок влади. Для останньої характеристики важливо правильно використати поняття "органи державного управління".

Друга особливість державного управління полягає в тому, що воно, як діяльність, можливе з огляду на ієрархічність побудови органів державного управління, завдяки чому імпульси влади йдуть від центру до регіонів, тобто згори до низу, створюючи вертикаль управлінських впливів.

Професор Г.В. Атаманчук справедливо зазначає, що сутність державного управління виявляється не стільки через термін "діяльність", скільки через атрибутивну ознаку "вплив", а саме: вплив органів держави на інші органи, з яких встановлюються вертикальні і горизонтальні зв'язки¹.

Але, не поринаючи в термінологічну схоластику, потрібно визнати, що обидва терміни - і "діяльність" і "вплив" - досить випукло відображають динаміку державного управління і мають право характеризувати дане поняття, показувати з погляду його змісту.

1.2. Еволюція управлінської думки

Перші спроби наукового обґрунтування накопиченого досвіду та формування засад наукового управління були зроблені наприкінці XIX століття.

Класична теорія бюрократії та вчення про менеджмент

Макс Вебер (1864 - 1920) своїми дослідженнями панування бюрократії вніс вклад у розуміння функціонування великих організацій, закономірності яких він зафіксував у ряді формальних ознак.

¹Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. - М., 1980 - С.57.

Пов'язане з цим виділення різних типів володарювання (традиційне, хоризматичне, й таке, що базується на законі) істотно вплинуло на дослідження управління та стилів керівництва. Постульована ним універсальна ефективність бюрократичної організації була серйозно порушена емпіричними дослідженнями.

На відміну від теорії бюрократії, що базувалась на порівняльно-історичному аналізі владних відносин, Тейлор (1841 - 1925) і Файоль (1841 - 1925) виходили з практичного досвіду. Тейлор відокремив планування роботи від її виконання, що мало своїм наслідком поділ трудових процесів, спеціалізацію праці та, поряд із стандартизацією і запровадженням відрядної заробітної плати, забезпечило значне підвищення ефективності трудового виробництва. З другого боку, при цьому значно розширилось коло завдань, що стоять перед управлінням, та зросли витрати, пов'язані з ним. Точний облік усієї виробничої діяльності та всіх виробничих процесів обумовив виникнення наукового управління. Одночасно планування та контроль виділились як самостійні функції управління. Схема організації, розроблена Файолем, починалась на рівні вищої керівної ланки. Він здійснив структурування діяльності на підприємстві за технічними, комерційними, фінансовими та адміністративними її аспектами, враховуючи також і такі сфери, як звітність та заходи безпеки. У цілому вся ця діяльність дістала назву "адміністративної", була систематизована, що привело до виокремлення класичних функцій управління: планування, організація, управління, координація та контроль. Класифікація Файоля була в 30-ті роки модифікована Гюліком та втілена у відому формулу POSDCORD - планування, організація, управління персоналом, керівництво, координація, звітність, складання бюджету. Потім проклав собі шлях побудований на цій систематиці та поширений до цього часу підхід Кунца і О'Доннела, згідно з яким виділяють 5 функцій (планування, організація, використання персоналу, управління та контроль), причому в німецькій літературі з управління враховується ще різниця між завданнями, що зорієнтовані на предмет та персонал.

Єдиною основою класичного вчення про управління є дихотомія керівників та керованих, причому особливе місце відводиться управлінням. Керівництво установою встановлює у відносно жорсткій формі - які розподіл та структурування праці, хто кому може давати вказівки та яким шляхом досягти максимальної ефективності діяльності.

Соціально - психологічні та соціологічні підходи

Ці класичні позиції підлягали суттєвій ревізії в результаті застосування підходу - людські відносини. Вихідним пунктом зміни парадигми в дослідженні управління стали відомі експерименти в м. Хоторні біля Чикаго під керівництвом Елтона Мейо, які виявили численні неформальні контакти та підкреслили велике значення групових відносин у будь-якій установі. Так звані теоретики групової динаміки замінили соціальною системою технічну систему класичного вчення про управління з її механічним уявленням про людину.

В концептуальному плані підхід - людські відносини - задовольнив соціальні потреби членів організації основною умовою економічної ефективності. Формальна структура установи розглядалася скоріше як периферійна, покликана сконструювати групові очікування. Тим самим було зроблено спробу гармонізації існуючого конфлікту між індивідом і установою, організацією, підприємством. Непересічний вклад теоретиків групової динаміки полягає в тому, що вони усвідомлювали фундаментальне значення неформальних груп та соціальних відносин на робочому місці. Спроба краще зв'язати соціальні потреби та організаційні умови привела Мезлоу та Херцберга до більш широкого принципу людських ресурсів. У сучасній установі людина та її потенціал давно є вирішальним фактором для досягнення успіху. Тому залучення кадрів та управління факторами мотивації вже не є завданням адміністрації, а перетворилось на складову частину стратегічного управління у сфері персоналу.

Теорії прийняття рішень, зорієнтовані на поведінку

Для спеціалістів у галузі теорії прийняття рішень поведінка установи є результативною величиною, що визначається індивідуальними рішеннями та організаційними умовами. Вже Барнарду в 1938 р. вдалась інтелектуальна інновація, яка полягала в тому, що він звів воедино структурні та особистісні елементи, причому конструктивно розглядав не саму особу, а її поведінку. Згідно з його концепцією підприємство, установа, організація являють собою відкриту соціальну систему, до якої він увів свою теорію стимулу і внеску. Установа надає численні матеріальні та нематеріальні стимули, а працівники вносять свій вклад у процеси, що відбуваються в установі. Для того, щоб в установі постійно мало місце співробітництво працівників, необхідно, аби дві сторони розглядали стимули та вклад як такі, що мають приблизно рівну вагу. Обґрунтоване вже Барнардом розуміння організації як коаліції індивідів було всебічно розроблене в теорії раціонального вибору, ви-

суненій лауреатом Нобелівської премії Гербертом А. Саймоном. Уявлення про управління як про суб'єкт раціональних рішень, що постійно прагне до отримання максимальної вигоди, поступово було поставлене в певні рамки самим Саймоном, Марчем і Сайертом, які висунули теорію обмеженого раціонального вибору. Ця теорія враховує, що за відсутності знань про фактори, які впливають на діяльність установи, і про наслідки рішень, що приймаються, останні матимуть лише обмежено раціональний характер.

На відміну від більшості уторованих шляхів прийняття рішень, що орієнтуються на чітко структурований бюрократичний шлях, Коен, Марч і Олсен сформулювали на основі емпіричних досліджень, проведених американськими та норвезькими університетами, модель прийняття рішень, яка базується на принципі організованої анархії. У ній вони свідомо відмовляються від раніше заданих структур прийняття рішень та звичайних процедур їхнього прийняття, щоб це не стримувало творчість та новаторство. У загальному плані прийняття рішень управлінцем меншою мірою розуміють як вибір у межах дискретного набору можливих альтернатив, а скоріше як всеохоплюючий процес формування думки та досягнення бажаного, причому перебіг цього процесу ділиться на кілька етапів - від розуміння проблеми до реалізації поставленого завдання і контролю за реалізацією.

Концепції, пов'язані з системною і еволюційною теоріями

Хоча спеціалісти у сфері теорій прийняття рішень врахували численні внутрішні та зовнішні фактори, зберігаючи внутрішню концентрацію на структурі та стратегії установи, організації, підприємства була подолана лише за допомогою ідей теорій систем і кібернетики. Взаємовідносини між внутрішнім світом установи, організації та її оточенням характеризуються передусім у концепціях, які були розроблені Парсонсом Т., Мертоном Р., Етціоні А., Дойчем і Лутманом. Установа працює у складному та динамічному світі, причому виживання забезпечується лише за рахунок спрощення її складності. Необхідна адаптація відбувається через утворення відповідних підсистем, за допомогою яких вдається адекватним чином реагувати на умови оточення, що змінюються. Зв'язок подібних підсистем з установою в цілому призвів спочатку до досить статичної концепції управління, яка хоча й була спрямована на забезпечення стабільності та рівноваги, але базувалася все ж на майже необмеженій здатності управління установою без урахування її оточення.

В умовах структурних змін у світі, за висновком теорії систем, завдання, які висувалися оточенням, впливають на процес виробничої діяльності лише селективно. По відношенню до концепції управління відбувається еволюція в напрямку динамізації. Відповідь на питання, як управління має справлятися з постійно зростаючою складністю і динамічністю ситуацій, намагаються дати інноваційні та еволюційні концепції. Як вважає спеціаліст по консалтингу Артур Д. Литтл, інновація є довгостроковим загальним завданням, що охоплює практично всі галузі, стратегічно об'єднує загальні елементи "структура" і "культура". Трохи радикальніше та рішучіше розстаються з ілюзією необмеженої здатності і єдино правильною стратегією еволюційні концепції Маліка та Серваціуса. Натомість нормальним явищем проголошуються дії в умовах невизначеності та неповноти інформації, які вимагають від установи постійної гнучкості та здатності пристосовуватися до ситуації. У цьому плані для інноваційного та еволюційного управління вирішальною є постійна здатність підвищувати освітній рівень та провадити зміни, що являють собою фактор стратегічного успіху дня майбутнього. Тому одним з головних завдань управління є ініціювання та підтримка освітніх процесів на рівні індивіда та на рівні установи.

Більшість управлінців розглядають управління як універсальну функцію. Незважаючи на значний внесок європейських вчених, у ХХ столітті домінували американські концепції управління. Однією з останніх концепцій є модель 7S, розроблена на основі порівняльного вивчення культур. Вона показує взаємозв'язок між структурою, культурою і поведінкою, зводячи разом "жорсткі" інструменти управління (організаційна структура, стратегії, система управління) та "м'які" фактори (стиль управління, кадровий склад (персонал, спеціальні знання) здібності і самосприйняття (загальні цінності). Ще більшою мірою, ніж європейці, американськими ідеями і методами користуються японці. Спочатку вони сприймали їх частково, потім їх осмислили та пристосували до власної системи. За цей час міжнародна конкуренція на рівні концепцій виявила різний підхід до управління в Європі, Північній Америці та Японії. У селекційному процесі концепцій управління, що намітився, управління збережеться лише в тому випадку, коли вони дадуть відповідь на нові вимоги, які виникли у зв'язку з процесами глобалізації, новими технологіями та екологічними проблемами. Але будуть виправданими і будуть сприйняті на практиці лише тоді, коли зможуть існувати в гармонії з укладом життя та умовами праці (табл. 1).

**Вклад у сучасну науку управління
концепцій різних шкіл та підходів**

| Наукові напрямки та ключові положення концепцій | Основні ідеї, що використовуються в сучасному управлінні |
|---|--|
| 1. Наукове управління та класична адміністративна школа | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Наукові принципи • Рационалізація виконання робіт • Розподіл праці в управлінні | <ul style="list-style-type: none"> • Науковий підхід до управління і принципи управління • Аналіз засобів виконання робіт з метою вдосконалення • Оплата праці як важливий елемент мотивації працівників |
| 2. Школа людських відносин та наука поведінки | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Колектив як особлива соціальна група • Міжособистісні стосунки як фактор зростання ефективності та потенціалу кожного працівника | <ul style="list-style-type: none"> • Використання в управлінні факторів комунікації, групової динаміки, мотивації і лідерства • Дослідження поведінки людей в організаціях • Ставлення до членів організації як до активних людських ресурсів |
| 3. Кількісний підхід (наука управління) | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Застосування методів кількісних досліджень, моделювання та обчислювальної техніки | <ul style="list-style-type: none"> • Використання кількісних вимірів під час прийняття рішень • Використання інформаційних систем управління та обчислювальної техніки |
| 4. Системний та ситуаційний підходи | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Взаємодія та взаємозалежність усіх компонентів організації • Виявлення та облік ситуаційних змінних оточення | <ul style="list-style-type: none"> • Розгляд організації як системи, що складається із взаємозв'язаних частин • Значення оточення і зворотного зв'язку для досягнення успіху організації • Прийняття управлінських рішень на основі вивчення усієї сукупності ситуаційних факторів. |

1.3. Об'єкт державного управління

Для розвитку системи державного управління суттєве значення має питання розуміння самої системи державного управління, елементів та умов, що впливають на її конструктивне функціонування. Важливого значення набуває визначення об'єкта державного управління. Різні погляди існують у науковій літературі на об'єкт управління.

На думку професора Г.В. Атаманчука, "управлінські об'єкти користуються пріоритетом перед суб'єктом державного управління, тому що відтворення матеріальних і духовних продуктів і соціальних умов є первинним і головним для життєдіяльності людей"¹.

При визначенні об'єкта державного управління необхідно врахувати те, що держава - складне суспільне явище, яке відображає у взаємозв'язках з людьми багато властивостей та граней, і тому має багато визначень. Її характеризують як структуру панування, машину придушення, політичну організацію суспільства, зброю диктатури, владу можновладців, апарат влади і т.д.

Держава має тривалу історію розвитку практично в усьому світі і протягом цього часу управлялась через найрізноманітніші свої типи, форми і можливості (рис. 1).

У сучасних умовах демократизації (по всьому світу) життєдіяльності людей можна сказати, що держава являє собою легітимну (тобто визнану правовою свідомістю) організовану силу суспільства.

Держава являє собою в єдності і взаємодії:

- а) форму суспільства;
- б) територіальну організацію життєдіяльності людей;
- в) юридичний зв'язок між людьми через інститут громадянства;
- г) форму представлення загальних потреб, інтересів і цілей;
- д) орган вираження і закріплення загальної волі;
- е) апарат - сукупність людей, професійно зайнятих формуванням і реалізацією відносин державної влади і управління;
- ж) одну із форм управління суспільством своїми справами;
- з) форму забезпечення суспільством своїх інтересів у міжнародних відносинах².

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. - М.: Юрид. лит.-ра, 1997. - С. 78.

² Антонова Е.Г. Государство как целостная система социального управления. - М., 1996.

На структуру держави можна дивитися з різних позицій (рис 2).

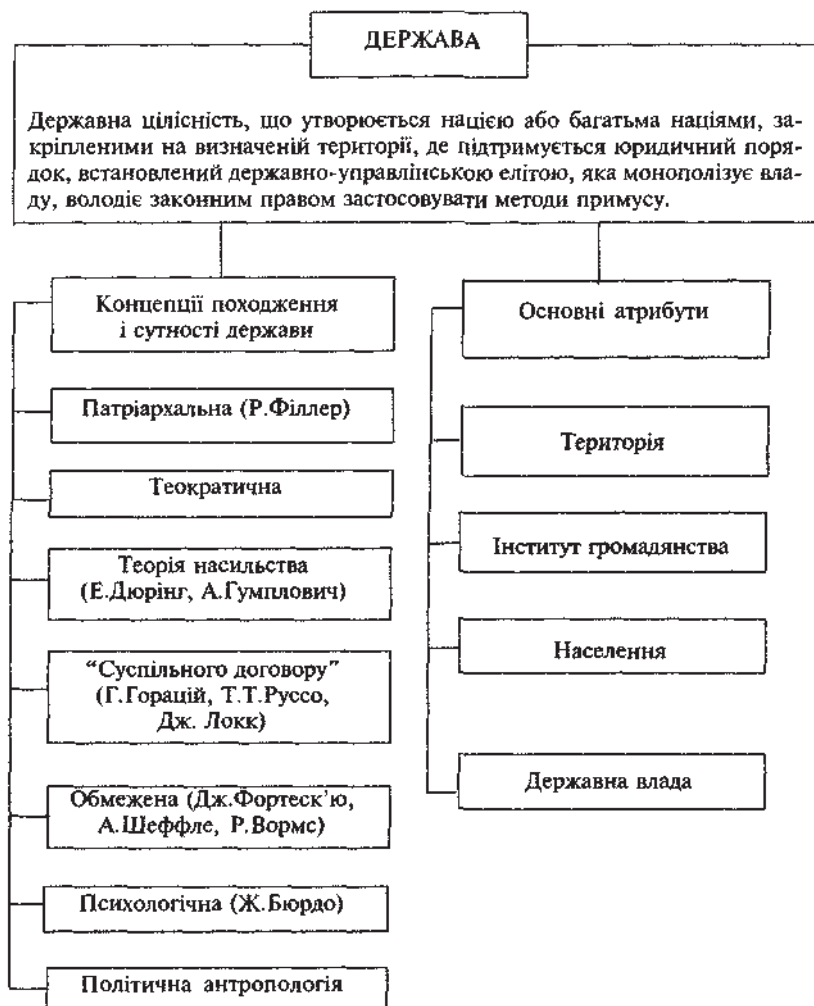


Рис. 1

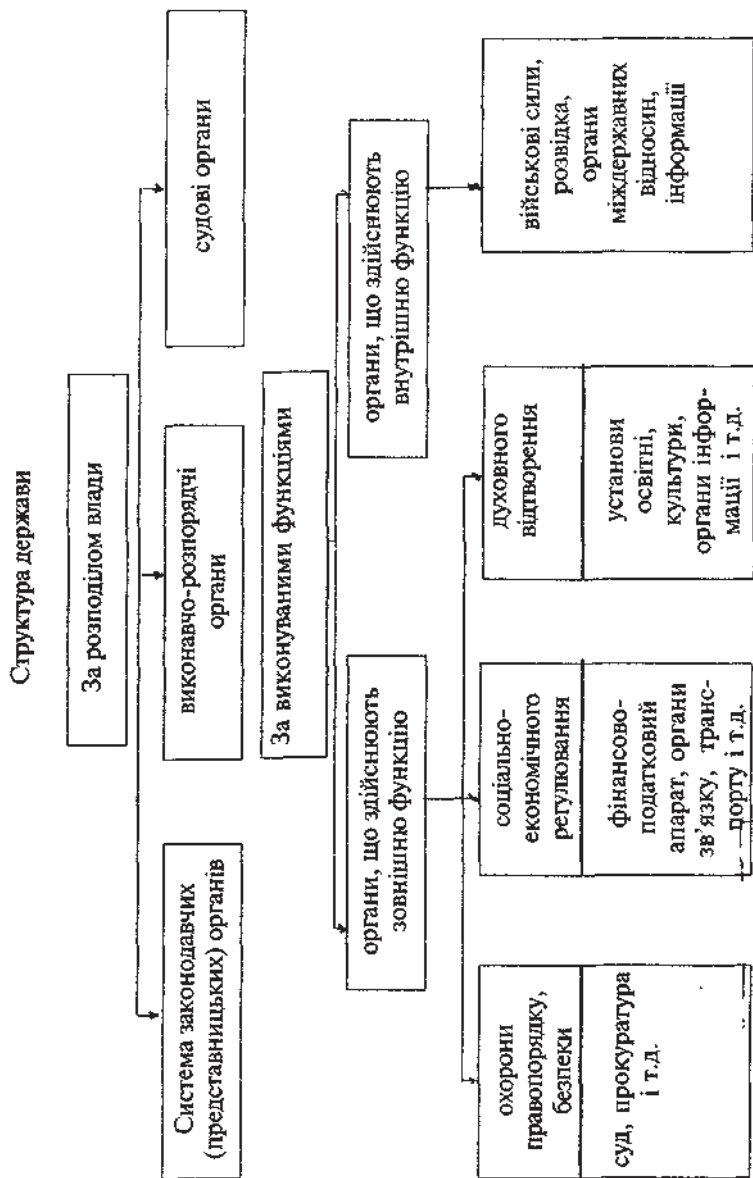


Рис. 2

У характеристиці конкретної держави важливі її цінні, конституційні основи (принципи), форми правління (організація влади), форми державного устрою (територіальна побудова держави), політичний режим (засоби практичного здійснення влади), право, що закріплює визначену систему норм, які санкціоновані державою. Тільки сукупність цільових, ціннісних, нормативних, процесуальних, кадрових (особистісних), інформаційних і практичних (у житті людей) моментів спроможна дати уявлення (та й то лише обмежене) про державу та її роль у суспільному розвитку, забезпеченні прав і свобод людей.

Ці основні сутнісні ознаки держави дозволяють сформулювати визначення поняття об'єкт державного управління.

Однією із важливих ланок державної системи є апарат державного управління.

Державний апарат - основна ланка механізму держави, що забезпечує повсякденну роботу системи органів влади і управління по здійсненню практичних заходів, спрямованих на реалізацію функцій держави. Державний апарат має певну структуру і складається з державних службовців, що працюють у державних органах, наділених владними повноваженнями для реалізації функцій державної влади усіх типів - законодавчої, виконавчої, судової.

У широкому розумінні державний апарат включає не тільки власне органи державної влади, але й такі важливі органи влади, як військові сили, правоохоронні та інші органи примусу.

У більш вузькому розумінні державний апарат - це сукупність державних органів влади, що виконують виконавчо-розпорядчі функції управління державою. Як допоміжний інститут влади державний апарат є провідником її рішень, практично організовує всю виконавчу роботу. Саме державний апарат забезпечує виконання прийнятих у суспільстві норм і правил, вживає заходів, що забезпечують функціонування як усієї системи державних органів (окремо кожного і в їх сукупності), так і самої держави. Через нього проходять відповідні реакції, взаємозв'язки суспільства і влади, через нього виробляють необхідні засоби державного регулювання в усіх сферах життя.

Риси державного апарату:

- володіє владними повноваженнями;
- здійснює від імені держави її завдання і функції;
- має певну компетенцію і сферу життєдіяльності;
- характеризується певною структурою;
- утворюється в порядку, встановленому законодавством.

Вплив державного апарату на суспільне життя великий. У рамках структурного розгляду апарат державного управління постає як сукупність взаємозв'язаних органів. Акцентуючи увагу на важливих характеристиках цього об'єкта, вчені створюють теоретичну основу для вирішення багатьох суттєвих юридичних та управлінських проблем¹. Але з позиції теорії державного управління очевидно, що ці визначення сьогоденні потребують доповнень системними характеристиками.

Із загальносистемної точки зору орган державного управління являє собою цілісну частину державного механізму, що посідає певне місце в ієрархії (системі) виконавчо-розпорядчих органів; він створений та існує для досягнення соціально значущих і нормативно закріплених цілей, виконує певний набір функцій через більш чи менш постійні форми й методи діяльності і наділений для цього правами та обов'язками (компетенцією), з'єднаний стійкими управлінськими зв'язками з фіксованим рядом об'єктів управління в межах певної сфери діяльності держави.

Основною ланкою державно-управлінських відносин, без якої вони не можуть існувати, є людина, що виступає і в ролі управляючого суб'єкта. Необхідність активізації людини в державному управлінні висуває на перший план завдання дослідження її статусу у сфері управління, а також шляхів та засобів, що сприятимуть ініціативній, відповідальній, ефективній праці. Людина завжди відіграє головну, визначальну роль. Через неї персоніфікуються державно-управлінські відносини. Особливого значення набувають гарантії основних прав і свобод громадян України, виступаючи важливою функцією держави.

Характер відносин між державою та її громадянами - ключовий фактор демократії будь-якого типу.

Закріплена в розділі II Конституції - "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" - конституційно визнана і гарантована цінність людини, обов'язок держави бачити людину, поважати, цінувати її, забезпечувати права і свободи, основні з яких невідчужувані та належать кожній людині від народження. Це означає перелом у відносинах між державою і громадянином, суспільством та особою.

¹ *Оболонский А.В., Рудашевский В.Д.* Методология системного исследования проблем государственного управления. - М.: Наука, 1978. - С. 21-22, 25, 41, 81, 103. Аппарат управления социалистического государства. - М.: Юрид. лит-ра, 1976. - С. 172. *Лазарев Б.М.* Концепция органов управления. - М.: Юрид. лит-ра, 1972.

Принциповим досягненням Конституції України та практики сьогодні є зміщення центру ваги з абстрактних категорій типу народ, нація, держава на конкретну людину, її права, свободи, інтереси, реальний спосіб життя. Тому визначення правового статусу громадянина є складним теоретико-прикладним завданням. Необхідність у ефективному механізмі правового захисту прав громадянина і людини взагалі та особливо конституційних прав пов'язана з тим, що конституційний статус громадянина характеризується не тільки тим, що містить основні права, свободи й обов'язки. Його специфіка в тому, що норми, закріплені Конституцією, мають переважно узагальнений, значною мірою абстрактний характер.

Так, важливо проаналізувати та законодавчо упорядкувати таку складову частину політичних прав громадян, як право на збори, мітинги, походи та демонстрації, "пікетування" і т.д. (ст. 39 Конституції України).

Значення та обсяги кожного права мають бути з'ясовані, зміст і належність кожного права мають бути корелятивні обов'язку; доцільно також сформулювати та уточнити допустимі межі винятків і обмежень.

Головною функцією держави може й повинна стати охорона прав і свобод людини й громадянина та їхній захист. Це означає, що всі гілки державної влади служать лише людині.

Державна влада, відповідно, виступає не тільки як функція по керівництву, управлінню і координації вольових дій людей, а веде до встановлення таких відносин, у яких вона виступає вищим авторитетом, добровільно чи вимушено визнаним усіма членами суспільства, що проживають на цій території України.

На сучасному рівні розвитку особи і держави придушення якоїсь однієї сторони загрожує втратою цілісності обох. Зберегти досягнутий соціальний рівень та продовжити його розвиток здатний лише правильно обраний баланс суспільних сил.

Взаємовідносини державної влади та громадян мають будуватися на основі взаєморозуміння, що означає не лише ототожнення цілей громадянського суспільства з прагненням державної волі, а й насамперед приведення цієї волі у повну відповідність з їхніми цілями та очікуваннями. Тільки так довір'я об'єднає соціальний організм у життєздатну, ефективно функціонуючу систему. Держава повинна спрямовувати своїх громадян до добровільного і бажаного рішення. Але держава має бути апаратом легітимності, хоч частіш за все цей апарат будується на механізмі примусу. Настав час підготувати реальні пра-

вові механізми здійснення конституційних прав і свобод людини і громадянина в галузі державного управління.

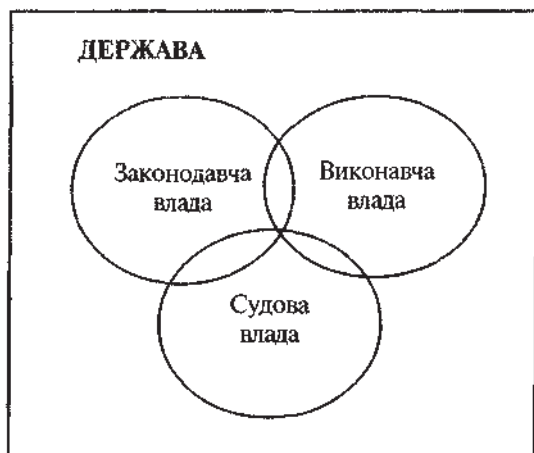
Велике значення має питання про гарантії прав громадян при захисті своїх законних інтересів та форми відповідальності посадових осіб (дисциплінарна, кримінальна, адміністративна, матеріальна). У центрі уваги має бути проблема контролю за законністю дій органів державної влади та управління по відношенню до громадян. Необхідно розробити процесуальний механізм реалізації прав громадян, обов'язків органів і посадових осіб, органів державної влади та управління. Процедурами мають бути забезпечені не тільки цивільно-правові, а й адміністративно-правові відносини.

Особливої уваги потребують такі питання як захист прав і свобод особи, що зв'язані із застосуванням заходів адміністративного примусу, в тому числі заходів адміністративного стягнення. Адже до цього часу конфіскацію предметів, що є об'єктами проступків, продовжують здійснювати посадові особи, уповноважені на те Кодексом про адміністративні правопорушення та рядом законів, прийнятих в останні роки. Водночас Конституція України (п.3 ст.35) абсолютно чітко визначила пріоритет судової влади у вирішенні цих питань. Гостро стоїть проблема створення адміністративної юстиції як системи "зовнішнього" контролю за діями органів державної влади та управління і їх посадовими особами по відношенню до громадян.

Отже, об'єкт державного управління - це система, що управляється й елементами якої є люди, соціальні групи, що взаємодіють між собою з приводу загальнодержавних і приватних інтересів.

Об'єкт державного управління - визначальний елемент системи управління, якому адресовано управлінський вплив з боку суб'єкта управління. Особливості об'єкта управління визначають організацію та діяльність суб'єктів управління, місце конкретної системи державного управління.

Залежно від якостей чи призначення об'єктів управління можна виявляти економічні, організаційні, соціальні та інші об'єкти управління, наприклад, держава взагалі з різними гілками влади - законодавчою, виконавчою, судовою (рис. 3).



**Об'єкт
або спосіб
управління**

Рис. 3

Існують різні погляди на сутність, якість, систему і класифікацію об'єктів управління. Перевага надається методології двоаспектного підходу в дослідженні об'єктів державного управління: організаційно-структурному і функціональному.

Відповідно до неї об'єкти управління розглядаються не лише як формально визначені організаційні структури, а й як суб'єктивна діяльність людей, їхня свідома поведінка. Специфіка об'єктів управління закладена в особливостях і характері діяльності конкретного індивідуума або їх спільностей, яка є результатом їх цілеспрямованої поведінки.

Об'єкт державного управління структурно може бути представлений (рис. 4) у вигляді прямокутника, на який впливають як державне управління, так і збурення, у результаті чого в об'єкта управління змінюються деякі показники — координати, що управляються.

Тобто, координата, що управляється - координата об'єкта управління, значення якої залежить від управління і показує ступінь досягнення мети управління.

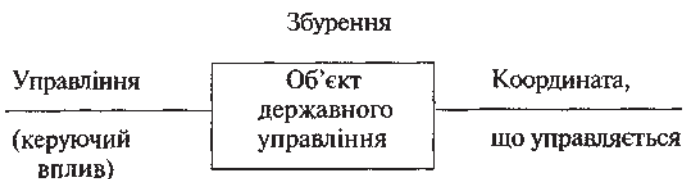
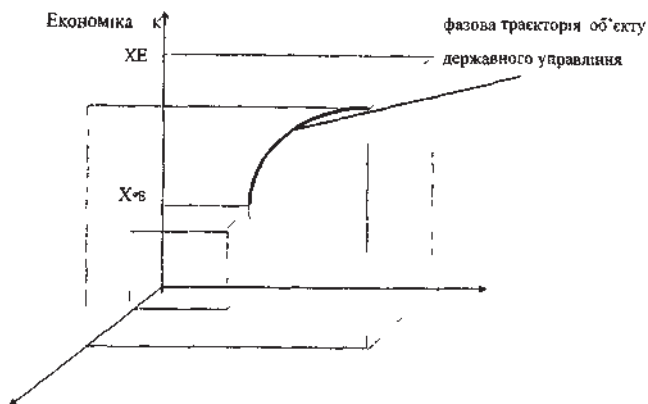


Рис. 4

При розгляді об'єктів державного управління можуть бути такі, в яких є кілька управлінь (керуючих впливів), кілька керованих координат. Наприклад, якщо об'єктом державного управління виступає суспільство, то прийняття навіть одного Указу Президента впливає на економічні, соціальні, політичні показники тощо. Тому об'єкти державного управління з точки зору загальної теорії управління доцільно розглядати у фазовому просторі (багатомірному фазовому просторі). Нижче наведено тримірний фазовий простір з трьома координатами - економіка, соціальна політика, екологія. В іншому випадку об'єкт управління характеризується економічним показником X^E , показником соціальної політики $X^{СП}$, екологічним показником $X^{ЕК}$. Ці показники розглядаються як фазові координати об'єкта управління. Однією з координат може виступати час.



Під дією управління, котру позначимо як U , об'єкт управління, що мав показники $X^{\circ}E$, $X^{\circ}EK$, $X^{\circ}СП$ перейде у новий етап (стан) з кінцевими фазовими координатами $X^{\kappa}E$, $X^{\kappa}EK$, $X^{\kappa}СП$. Тобто після організації державного управління U відбулися зміни: зріс економічний показник з рівня $X^{\circ}E$ до рівня $X^{\kappa}E$; поліпшився екологічний показник з рівня $X^{\circ}EK$ до рівня $X^{\kappa}EK$; показник соціальної політики $X^{\circ}СП$ зріс до рівня $X^{\kappa}СП$.

Саме зміст діяльності та цілей, на досягнення яких вона спрямована, є підставою для розмежування об'єкта управління, а отже, й систем управління.

Об'єкт управління - мета і кінцевий результат, на досягнення якого спрямовані керуючий вплив суб'єктів управління і безпосередня діяльність суб'єктів суспільного виробництва. Водночас це не лише результат діяльності, а й сама діяльність.

Ефективність системи державного управління залежить, в кінцевому підсумку, від ступеня відповідності характеру і методів діяльності суб'єктів управління особливостям об'єктів управління.

1.4. Система державного управління

Спочатку поняття "система" належало до систематичного викладення знань, хоча й такого, що відображало закономірності подій, які існують незалежно від цих знань. Саме в такому розумінні вивчав системи Е.Б. де Кондільяк, що опублікував у середині XVIII ст. "Трактат про системи", практично перше велике дослідження на цю тему. На думку Е.Б. де Кондільяка, "всяка система є не що інше, як розташування різних частин якогось мистецтва або науки в певному порядку, в якому вони всі взаємно підтримують одне одного і в якому останні частини пояснюються першими"¹. Це визначення довгий час вважалося класичним. У той період про системність самого навколишнього світу й окремих його явищ (мається на увазі об'єктивна системність як властивість) ніхто не говорив. Лише у XX ст. з появою досліджень, зорієнтованих на розгляд оточуючих явищ і всього світу в цілому як систем, теоретична розробка проблематики систем піднялась на якісно новий ступінь. Великою мірою цей теоретико-пізна-

¹ Кондільяк Е. - Соч.: В 3 т. - М., 1982. - Т 2 - С 6.

вальний прорив, що має також і неабияке практично-прикладне значення, був підготовлений досягненнями природничих і соціальних наук у ХІХ - ХХ ст., подальшим розвитком філософського осмислення проблем цілісності і взаємодії цілого та частини.

Особливо інтенсивно теоретична проробка системних досліджень здійснювалася у 30-50 рр. ХХ ст. Це знайшло своє відображення в підготовці загальної теорії систем Л. фон Берталанфі, у вираженні М. Вінером кібернетики, а також у роботах його попередників і послідовників, що займалися теорією управління і теорією інформації, у виробленні численних практично орієнтованих системних підходів, таких як дослідження операцій, системний аналіз і системотехніка та ін.

У результаті досить великого поширення системного підходу в середині і другій половині ХХ ст. з'явилась велика кількість визначень системи. До завдань цього дослідження не входить їхній аналіз, робочим визначенням будемо вважати наступне. Система - це сукупність взаємопов'язаних елементів, що утворює певну цілісність, яка володіє певними властивостями, котрі не зводяться до суми властивостей її елементів. Система (тобто внутрішньо організована єдність деяких елементів) являє собою нову якість порівняно з несистемним набором тих самих елементів. Це відзначає вже А.А. Богданов, який писав, що "організоване ціле виявилось насправді практично більшим від простої суми частин, але не тому, що в ньому створювалися із нічого нові активності, а тому, що його наявні активності поєднуються більш успішно, ніж протидії опору, що протистоять їм"¹.

Як правильно зауважив Е.Г. Вінограй, "пізнання систем, особливо надскладних, пов'язане із значними труднощами. Дослідження таких об'єктів стикається з численними спотворюючими ефектами і нелінійними переломами, надзвичайною складністю, протиріччями і неоднозначністю ситуацій"². Далі Е.Г. Вінограй говорить про те, що найважливіші особливості пізнання систем обумовлені характерними для них якостями цілісності і складності. Цілісність проявляється в інтегрованості (що пов'язано з функціональною орієнтованістю різних протиріч і модифікацій властивостей елементів під впливом інтегрованих сил), активності, зв'язаності, циклічності і послідовності. Складність знаходить свій вияв у протиріччях, стохастичності (тобто вірогідному характері поведінки великих систем), в альтернативності побудови і динаміки систем³.

¹ Богданов А.А. Тектология. Всеобщая организационная наука. - М., 1989. - Т.1. - С.117.

² Вінограй Э.Г. Основы общей теории систем. - Новосибирск, 1993. - С.173-174.

³ Там само - С.174-199.

Аналізуючи державне управління як цілеспрямований процес не можна не звернути увагу на те, чия мета реалізується в процесі управління, тобто кому потрібне це управління. Необхідно розглянути поняття - об'єкт, що є джерелом цілей, які реалізуються управлінням та суб'єктом. При цьому під суб'єктом не обов'язково розуміти конкретну особистість. Це може бути група людей, об'єднаних за певною ознакою, і навіть якщо розглядати управління глобально, - глобальними об'єктами, такими як навколишнє середовище; якщо суспільство не хоче використовувати цілі, що поставлені державними управліннями, тоді потрібно змінювати цілі або дати можливість державним інститутам, які від імені суспільства поставили зазначені цілі, самоудосконалити, самоорганізувати і самоуправляти цілями, тобто виробити нову парадигму державного управління (рис. 5).

Наведемо деякі ознаки такої складної системи як держава:

1. Відсутність математичного опису. Водночас слід зазначити, що для управління складною системою з використанням формальних методів доцільно створити її математичну модель.

2. Стохастичність (випадковість) поведінки складних об'єктів управління.

Ця ознака обумовлена не стільки наявністю яких-небудь спеціальних джерел перешкод в об'єкті управління, скільки складністю об'єкта і зв'язаною з цим великою кількістю всяких другорядних (з точки зору цілей управління, звичайно) процесів.

Будь-який складний об'єкт вміщує чимало такого роду несподіванок, які власне і є свідченням його складності. Приклади: біологічні, соціальні, технологічні та багато інших об'єктів дослідження і управління.

Це найбільш прикра ознака об'єкта, яка ускладнює його управління.

3. Управління має стосовно об'єкта зовнішній характер. Звичайно, внаслідок цього всяке управління порушує "нормальне" функціонування об'єкта, змінює його самостійну поведінку і робить залежним від суб'єкта. Особливо це проявляється в системах, до складу яких входять люди.

4. Нестационарність складної системи.

Ця ознака проявляється в дрейфі характеристик об'єкта, у "плинності" його параметрів, тобто в еволюції об'єкта - у часі.

5. Невідтворність експериментів.

Проявляється в різній реакції об'єкта на одну й ту ж ситуацію, або управління в різний відтинок часу. Складний об'єкт весь час

змінюється. Зазначені обставини приводять до того, що ціль управління таким об'єктом повною мірою ніколи не досягається. Дійсно, для синтезу управління потрібен час, за який об'єкт змінюється непередбачуваним чином, в результаті чого це управління вже напевне не забезпечить бажаного результату. Що ж робити? Як боротися з цим? Чи це можливо?

Ефективними способами боротьби з вищепереліченими явищами і властивостями складного об'єкта управління є наступне. Якщо стан об'єкта задовольняє потреби суб'єкта, то управління йому не потрібне. Якщо ж стан об'єкта не влаштовує суб'єкта, то йому необхідно так організувати вплив на об'єкт, щоб перевести його у новий стан, який задовольнить суб'єкта. Цей вплив і є управлінням. Звідси й випливає один із станів управління: його джерелом є незадоволеність суб'єкта ситуацією, що склалася в об'єкті.

Система - сукупність взаємозв'язаних і розташованих у певному порядку елементів, що складають цілісне утворення. Єдність системи виявляється у такій взаємній залежності її компонентів, коли із зміною одного з них міняються й усі інші, що впливає на систему в цілому. Основними характеристиками всякої системи є структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів структури всередині її та з навколишнім оточенням.

Отже, тепер можна говорити про створення системи управління, під якою будемо розуміти всі необхідні алгоритми обробки інформації і засобів їх реалізації, об'єднані з метою досягнення поставлених цілей управління в об'єкті. Зауважимо, що система управління далеко не завжди реалізується в "металі". Вона може бути реалізована у вигляді системи правил, договорів і обов'язків, які реалізуються в процесі управління.

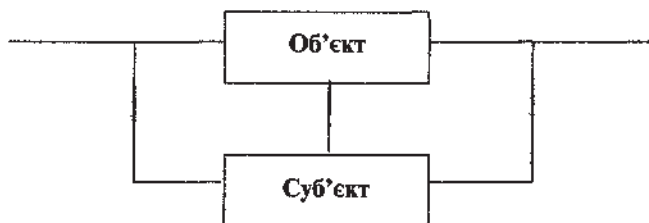


Рис. 5

Схема системи управління зображена на рис. 6.

В основі процесу управління лежить інформація про ситуацію, що склалася. Для цілеспрямованого функціонування управління необхідно визначити мету управління і алгоритм управління, тобто - як добитися, як досягти цієї мети. Таким чином визначимо два поняття.

Мета - те, чого ми прагнемо.

Алгоритм - чітке (не двосмислове) правило, інструкція, вказівка, що і як слід робити, щоб добитися (досягти) поставленої мети в ситуації, що склалася. Таким чином, основними факторами управління, які притаманні будь-якій системі управління об'єктом є:

- ⇒ мета управління;
- ⇒ інформація стану об'єкта і середовища;
- ⇒ вплив на об'єкт, тобто власне управління;
- ⇒ алгоритм управління.

При цьому слід зауважити, що всі проблеми управління визначаються складністю об'єкта.

Збурення



Рис. 6

Саме поняття складного об'єкта до цього часу ще строго не визначене.

Інтуїтивні уявлення про державне управління досить точно відповідають тому розумінню, яке використовується в теорії управління:

а) екстраполяція поведінки системи, тобто з'ясування її еволюції.

У цьому випадку управління здійснюється з випередженням, з урахуванням поміченої зміни об'єкта;

б) скорочення циклу управління, щоб за час синтезу управління об'єкт не надто змінився.

Разом з цим, слід враховувати, що це тільки риси, що присутні у складного об'єкта, але жодною мірою не його формальні ознаки.

Загальна структура системи державного управління обов'язково включає показані на рис. 7 наступні елементи (підсистеми):

а) об'єкт управління;

б) інформаційну систему, яка дозволяє отримати відомості про керовані координати (фазові координати) об'єкта управління;

в) формувача управління - систему, яка з використанням інформації про стан об'єкта формує управлінські рішення;

г) виконавчу систему - систему, яка через механізми управління здійснює вплив на об'єкт управління.

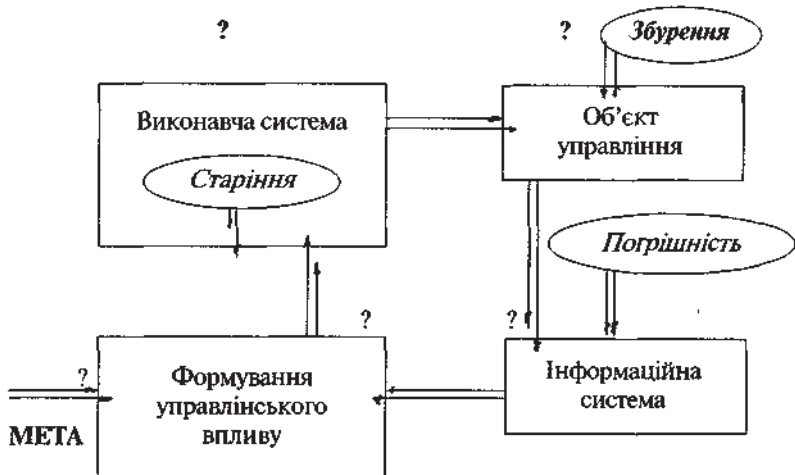


Рис. 7

Для цієї структури характерним є те, що:

- об'єкт управління може зазнати негативного впливу збурень (наприклад, Чорнобильська катастрофа);
- інформаційна система зазнає впливу погрішностей (наприклад, неповнота інформації чи дезінформація);
- формувач управління в основу рішень повинен покласти ту чи іншу мету, від якої залежатимуть усі процеси в системі управління;
- виконавча система найбільше зазнає старіння, тобто ті практичні заходи, які застосовуються “сьогодні”, “завтра” будуть менш ефективні.

Аналіз організації процесів у державному управлінні дозволяє зробити висновок, що основними проблемними питаннями в теорії державного управління є:

1. Формування мети державного управління.
2. Визначення поняття об'єкт державного управління, тобто відповідь на питання: “Що в суспільстві потребує державного управління, а що не потребує?”.
3. Визначення інформації стосовно процесів у системі державного управління.
4. Вибір впливів управління, визначення форм державного управління (укази, розпорядження, директиви, накази, фінансові документи і т.ін.).
5. Формування рамок (обмежень) на сферу допускового стану об'єкта управління.
6. Формування показників якості державного управління.
7. Облік впливу зовнішнього середовища та умов функціонування системи державного управління.
8. Розробка методів аналізу процесів у системі державного управління.
9. Розробка принципів державного управління.
10. Розробка методів синтезу (конструювання, побудови) управлінських рішень.

1.5. Види систем державного управління

Управління - складне явище. Воно завжди містить протиріччя, тому що це поєднання "інтересів" конкретної системи, якою управляють, і цілого організму, частиною якого є будь-яка керована конкретна система.

Управляти - означає змінити стан системи. При цьому мета управління залишається незмінною. На думку В.В. Лешенка, управління можливе за допомогою створення і використання "ідеального дзеркала", що відображає технологію, механізм розвитку суспільства і природи. Він запропонував поняття теорії загальних систем та описав її відмінність від загальної теорії систем. Під системою він розуміє модель будь-якого світогляду, явища, процесу, предмету або іншого об'єкта. Вона складається з множини взаємозв'язаних образів у свідомості людини, які є елементами, що являють собою категорії, поняття, визначення явищ, предметів, процесів або інших досліджуваних об'єктів.

Теорія загальних систем розглядає взаємозв'язані домінуючі різнорядні системи. Домінуючою, на думку В.В. Лешенка, є система та взаємозв'язані системи з багатьох різнорідних, достатніх для включення їх до загальної системи при створенні моделі, що відображає фрагмент або ту чи іншу сторону світогляду. Термін "ідеальне дзеркало" використовується в тому розумінні, що в процесі дослідження ми уявляємо не сам об'єкт, який розглядаємо, а лише його модель, що складається із взаємозв'язаних образів¹.

Структурно системи державного управління поділяються на елементарні (прості) та складні.

Структура елементарної (простой) системи управління зображена на рис. 8.

Функціонування елементарної системи управління здійснюється наступним чином.

На основі мети (М), якої прагнемо досягти, формуються бажані характеристики (показники якостей) (ХБ).

¹ *Лешенко В.В.* Основи теорії обших систем: Матер. межд. науч.-практ. конференції: В 4-х т. - М., 1977. - Т.3 (сос. Т.С.Сафронова). - С.3-9.

Елементарна система державного управління



Рис. 8

Бажані характеристики порівнюються з реальними характеристиками (X_r) про стан об'єкта управління та визначається їх невідповідність $E = X_b - X_r$. Органи управління формують управлінські рішення (U), які спрямовані на усунення невідповідності ($E = 0$), тобто на досягнення об'єктом управління бажаних характеристик ($X_r = X_b$). Визначення ж реальних характеристик (показників якостей) здійснюється за результатами зібраної інформації про стан об'єкта управління. Таким чином, елементарна система управління може розглядатися як повна структура, входом до якої є мета, а виходом - стан об'єкта управління.

Простою системою виступає пара елементів, один з яких є об'єктом, а другий суб'єктом. Така пара протилежних елементів зв'язана в систему за ознакою єдності мети.

З таких простих систем за ієрархічною ознакою формуються системи більш складної структури. Але ця складність долається через субординацію елементів різних ієрархічних рівнів.

Взаємодія в системі визначається потребами саморегуляції, збереження і саморозвитку управлінських систем будь-якого рівня складності та проявляється в процесах управління, у зміні систем. Системи знаходяться у взаємодії з зовнішнім середовищем. Із зовнішнього середовища системи беруть ресурси. Зміни в системах та їх управління неможливі без знання про об'єкт, мету і процеси управління, а також регулюючий вплив на об'єкт.

Еволюційні процеси в державному управлінні як у відкритій системі можуть виступати у вигляді тимчасової еволюції до стаціонарних станів системи.

Системи володіють здатністю до самоорганізації, саморегулювання і стійкості. Визначаючи саморегуляцію Г.Хакен пише: "Ми називаємо систему самоорганізованою, якщо вона без специфічного зовнішнього впливу набуває якоїсь просторової, часової або функціональної структури. Під специфічним зовнішнім впливом ми розуміємо такий вплив, який нав'язує системі структуру або функціонування. У випадку ж самоорганізації система відчуває ззовні неспецифічний вплив"¹.

Перед наукою постають нові завдання, пов'язані з новим етапом розвитку наукової раціональності, змінами в державі й пізнанні, що вимагає нового осмислення складних державно-управлінських систем, структур різних сфер державного управління.

Складна система управління утворюється з окремих елементарних систем таким чином, що вихід однієї системи розглядається як вхід до іншої (рис. 9).

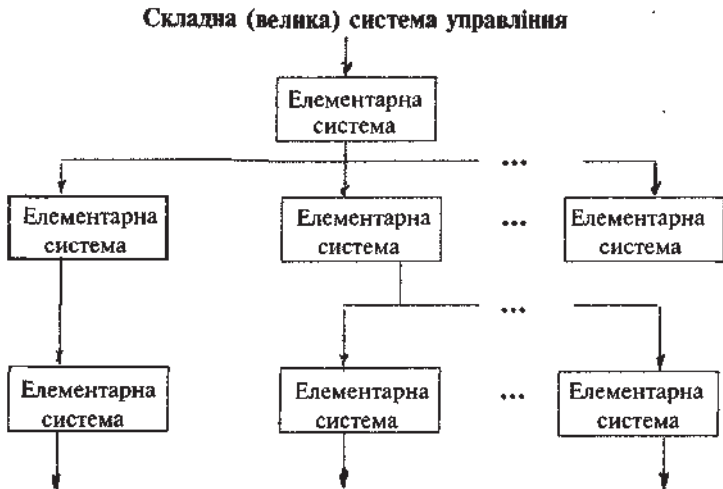


Рис. 9

¹ Хакен Г. Информация и самоорганизация - М., 1991. - С 28-29

Нова методологія пізнання та прогнозування розвитку складних систем була показана в книзі Є.М.Князевої та С.П.Курдюмова¹.

Великого значення набуває відкритість системи, оскільки вона орієнтує на розвиток та вдосконалення управління.

Завдання державного управління в умовах кризи - намагатися зберегти стабільність системи з одночасним пошуком нових альтернатив. Поспішне прийняття необгрунтованого стратегічного варіанту реформування в цій ситуації може завдати великої шкоди.

У літературі визначають різні види систем управління. Система управління авторитарна - система управління, коли державна влада належить групі людей, що займають відносно відокремлене, замкнене соціальне становище (владної корпорації). Відокремленість її соціального становища має різну природу.

Родова відокремленість означає успадкування владних привілеїв завдяки належності до панівної еліти. Партийна відокремленість виникає як володіння владними привілеями в результаті належності до апарату панівної партії. Загальною ознакою для всіх владних корпорацій є те, що джерело державної влади знаходиться всередині їх самих, успадковується або пристосовується. Владна корпорація за своєю природою є відносно закритою. Система управління авторитарна являє собою ієрархічну структуру трьох типів владних корпорацій: ідеологічної, адміністративно-державної і економічної; характеризується боротьбою за панівне становище, посиленням суб'єктивного характеру управлінської діяльності, падінням ефективності системи управління, що призводить до її руйнування.

Система управління тоталітарна - система управління, коли вся повнота влади в державі належить одній особі. Влада в системі управління тоталітарній має начебто надприродні засади, що проявляються в харизматичному лідері. Він є носієм влади з огляду на особливий дар передбачення, здатність надавати діям людей певну спрямованість. Інституційна якість харизми може бути втілена в партійному вожді та інших вищих носіях влади залежно від особливостей конкретного державного устрою. Харизма як надприродна риса владарюючої особи виступає засобом управлінського впливу, що забезпечує супідлеглість людей волі харизматичного лідера і тим самим - стійкість системи управління тоталітарної. Формування харизми здійснюється ідеологічними інститутами системи управління тоталітарної, ними можуть бути партійні органи, державні органи, церква.

¹ Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Законы эволюции и самоорганизации сложных систем. - М., 1994.

Влада харизматичного лідера спирається на жорстку ієрархічну структуру управління, основним елементом якої є органи примусу та насильства. Сутнісною ознакою такої структури є влада однієї особи на всіх рівнях системи. Управлінські відносини цієї системи характеризуються абсолютною залежністю становища нижчестоящих керівників від вищестоящих. У свою чергу вищестоящий керівник, влада якого реально спирається лише на найближчих підлеглих, цілковито залежить від їхньої підтримки. Така система управлінських відносин породжує взаємну залежність одиничних носіїв влади, роблячи систему управління тоталітарну закритою. Вона розвивається по шляху поглиблення суб'єктивізму індивідуальних інтересів одиничних носіїв влади, в першу чергу харизматичного лідера і його найближчого оточення. За такої управлінської системи всі соціально значущі сфери життєдіяльності громадян знаходяться під жорстким впливом апарату державного управління.

Результат державного управління має бути узгоджений з тенденціями розвитку системи. Так, на певних етапах історії СРСР державна система управління розрослась до великих масштабів і почала втрачати свої якості регулятора провідних сфер, насильно домінуючи над процесами самоорганізації.

На державне управління сьогодні впливає сучасне реальне життя: складне, суперечливе і динамічне; процеси державного управління мають прискорений характер, що посилює напругу в суспільстві, відповідальність державних службовців за управлінські рішення, які вони приймають та втілюють у життя; актуальною стає роль особи в цих процесах.

Система управління демократична - система управління, коли джерелом влади є народ, що зиступає визначальним суб'єктом управління, впливу на прийняття управлінських рішень. Здатність народу до управлінських впливів обумовлена особливою формою його організації. Він об'єднується у громадянське суспільство, яке формує органи державної влади у відповідності з інтересами людей.

Побудова органів державної влади ґрунтується на принципі розподілу влади: законодавчої, виконавчої, судової.

Інститутом формування державних органів, засобом управлінського впливу в системі управління демократичній є вільні вибори. Визначальні рішення в такій системі управління формуються в результаті відкритої взаємодії протилежних інтересів індивідуумів, соціальних груп та спеціальностей у рамках громадянського суспільства і державних інститутів. Система управління демократична виступає як ідеал орга-

нізації відкритої управлінської системи, як механізм саморегуляції і саморозвитку суспільства.

Структура системи управління не повинна бути постійною, адже намагання зберегти форму організації незмінною викликає деградацію всередині системи, це негативно впливає на зовнішнє середовище, що постійно змінюється.

На практиці державна політика реалізується в трьох базових формах: управління, регулювання і самоорганізація, причому залежно від їх співвідношення утворюється той чи інший тип державного управління.

При цьому необхідно враховувати, що тільки посилення процесів самоорганізації і самоврядування в державному управлінні може активізувати модернізаційні перетворення в суспільстві.

2. ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Поняття механізму державного управління

У суспільстві існує два начала:

лобильне (пластичне) - функціональна сторона організму, намагання швидко адаптуватися;

консервативне - архітектурна схема організації.

На жаль, існуючі наукові дослідження недостатньо займаються аналізом впливу конкретних структурних форм на перебіг управлінських процесів або розвиток організаційного потенціалу управління.

Так, наприклад, численні дослідження у сфері управління економікою вивчають балансові співвідношення, виробничі функції, вплив технологій на інтенсивність того чи іншого управлінського процесу і практично не звертають уваги на те, що ці процеси відбуваються в рамках конкретних організаційних структур, що часто справляють вирішальний вплив на економічний розвиток.

Механізм управління це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта.

Фактори управління для організації можуть бути внутрішніми (коли мова йде про механізм управління організацією) або зовнішніми (тоді йдеться про механізм взаємодії з іншими організаціями).

У науці немає єдиного підходу до механізму державного управління та його складових елементів. Так, на думку Г.В. Атаманчука, механізм формування та реалізації державного управління це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління (його компоненти) "скоплює" потреби, інтереси й цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях та практично втілює їх у життя, спираючись на державну владу¹.

¹ *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - С.86.

На думку Л.П.Юзькова, існують два основні підходи до визначення поняття “механізм” - структурно-організаційний та структурно-функціональний. За першим підходом механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави - це “сукупність установ”, через які здійснюється “державне керівництво суспільством”. За другим підходом при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні. Сам Л.П.Юзьков віддавав перевагу структурно-функціональному підходові, і, з огляду на це, у загальному плані визначав механізм державного управління як організацію практичного здійснення державного управління¹.

На думку Ю.А.Тихомирова, “типовими елементами організації державного управління” можуть бути наступні:

- а) загальна система державного управління у сфері, галузі, включаючи статут і функції спеціальних органів та інших органів, що діють у певній сфері, галузі;
- б) набір адміністративно-правових регуляторів, характерних для даної сфери, галузі;
- в) комплект, стандарт необхідних правових актів та інших регулюючих документів;
- г) механізм державного контролю і нагляду;
- д) низові організації - об'єкти управління;
- е) інформаційне забезпечення;
- ж) ступінь участі “громадян і їх об'єднань”.

Він вважає, що “механізм управління повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, які мають характер стійких взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв'язків.

Це дозволяє розглядати механізм управління як ефективний (з точки зору суспільства) засіб пізнання реальної дійсності і науково обгрунтованого впливу на процеси, що відбуваються².

На думку М.І. Круглова, “механізм державного управління - це сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових

¹ Юзьков Л.П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. - К., 1983. - С.57, 59.

² Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. - М., 1998. - С. 482, 483.

засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів взаємодіючих учасників державного управління.

Оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів¹.

Велике значення має організаційний механізм державного управління. Це сукупність різних за своєю природою конкретних організаційних елементів у механізмі, що повинні організовувати регулювання, управління в інтересах державної влади, ефективну діяльність державно-управлінської системи.

Основне призначення організаційних елементів у складі комплексного механізму управління - формування і посилення організаційного потенціалу суб'єктів управління як складової частини системи управління.

Структурна політика, що проводиться урядом України, керівництвом регіонів, адміністрацією підприємства, це державна політика по відношенню до галузевої, регіональної, виробничої структур у цілому і окремих їх частин.

В основу структурної політики мають бути покладені принципи наступності цілей структурної зміни, перебудови для перспективного і середньострокових періодів та необхідності порівняння й узгодження цих цілей з реальними соціальними та матеріальними обмеженнями. Завданнями структурної політики можуть бути: підтримання ефективних і оптимальних елементів структури при послідовній реорганізації дублюючих та конструктивних елементів організаційної структури; сприяння розвитку інфраструктури управління, необхідної для реалізації структурних змін; забезпечення більш ефективного й економічного використання ресурсів; збереження найбільш цінних управлінців; подолання структурних деформацій; підвищення безпеки та ін.

Умовами структурних змін є: здійснення інституціональних перетворень, що сприяють координації дій та зближенню стратегій діючих інститутів державної влади і управління; міжгалузеві зміни; підвищення соціальної стабільності в суспільстві та недопущення зростання соціальної напруги; гармонійний розвиток державно-управлінських відносин тощо.

¹ *Круглов М.И.* Стратегическое управление компаний: Учебник для вузов. - М.: Русская деловая литература, 1998. - С.111.

Визначимося з поняттям “структура”.

Найбільш уживане визначення наступне: структура механізмів державного управління - це сукупність та характер зв'язків і відносин між елементами (підсистемами) системи державного управління. Структура - це засіб досягнення цілей організації.

Історія свідчить, що природа безжалісно розправляється з відсталими формами організації.

У такому протиріччі стихій ми вгадуємо відому закономірність: суспільство розвивається безперервно, виникають нові, більш раціональні організаційні форми його існування. На якомусь етапі розвитку в цей стихійний процес втручається розум - виникають закони, цілеспрямовано вдосконалюється організація, з'являються науки, що удосконалюють структури механізмів.

Так, за всю багатовікову історію характер ринкового механізму зазнав різноманітних змін - змінювалися форми обміну і місце ринку в житті людей.

Довгий час він мав доволі обмежені функції, і гроші, основне мірило цінностей, ще не набули того універсального характеру, який вони мають у наш час. Ще 200-300 років тому одна й та ж сума в руках впливового сеньйора і в руках простолюдина чи навіть купця мала абсолютно різну силу.

Особливе місце належить ринку в умовах капіталізму, де він основний і, по суті, єдиний механізм розподілу. Такий ринок виник на межі XVIII - XIX століть, у період переходу до приватної форми власності. Він забезпечив рівність грошей: одним і тим же грошам, хоч би хто був їхнім власником, - однакові можливості. Ринок визначає своєрідну форму руху вартості - як відомо, введенного одним із основоположників англійської школи політекономом - Рікардо. Закон вартості управлінською мовою стверджує, що ціна будь-якого товару відрізняється (в той чи інший бік) від його вартості; тому виникає від'ємний зворотний зв'язок, бажання придбати цю різницю. Наприклад, якщо ринкова ціна вища від вартості товару, то виникає тенденція до зменшення ціни. Таким чином, закон вартості описує певний механізм управління цінами.

Велике значення у структурах відіграє ієрархія. Ще Платон, частково Кант і Спенсер, виходили з погляду на суспільство як на складну ієрархічну структуру і пояснювали існування ієрархії соціальних прошарків необхідністю розподілу функцій між ними. М. Вебер у розробленій ним концепції бюрократії розглядав ієрархію як такий суспільний устрій, для якого характерні безликість, раціональність, сувора

регламентованість, обмеженість відповідальності. У сучасній науковій літературі поняття ієрархії вживається як для характеристики "вертикальної" диференціації функцій між різними рівнями управління, так і системи посад, звань, чинів, що розміщені в порядку підлеглості - від нижчих до вищих.

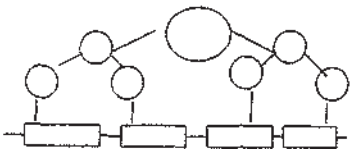
Будь-які складні державні структури мають ієрархічну структуру. В них виділені рівні (елементи), що мають певні права і обов'язки по відношенню до інших, правом розпоряджатися ресурсами, призначати ціні, накладати стягнення або нагороджувати окремих людей і цілі колективи. Виникнення ієрархічної організованості - це внутрішня потреба систем, одна з важливих особливостей підвищення її стабільності, ефективності функціонування.

Слід підкреслити, що введення ієрархічної структури управління також зв'язано з неможливістю зібрати в одному місці та своєчасно опрацювати всю інформацію про систему. Крім того, інформація має бути впорядкованою і не повинна бути недостатньою або вичерпною. Інформація потрібна не сама собі, а для прийняття тих чи інших управлінських рішень. Адже людина фізіологічно може опрацювати лише обмежений обсяг інформації. Великого значення набуває вираження етапів подолання інформаційного перевантаження.

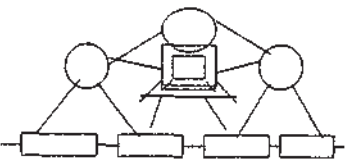
I - Управління



II - Структура управління



III - Автоматизована система управління



Управлінець нижньої ланки, як правило, краще, точніше й повніше знає ситуацію на своїй ділянці і приймає рішення за значно меншого рівня невизначеності. Але при цьому виникає ось який фактор. Отримуючи певні права і ресурси керівник нижнього рівня разом з тим отримує можливість іти до своєї мети, що іноді не відповідає інтересам і цілям керівника верхнього рівня. Виникає те саме діалектичне протиріччя частини і цілого.

В останні роки у вивченні ієрархічних систем наука досягла певних успіхів і розробила цілу низку методів розрахунків, які дозволяють керівнику верхнього рівня найбільш ефективно управляти, використовувати інтереси і прагнення своїх підлеглих. Відзначимо основні якості ієрархічної структури (рис. 10).

1. Верхні ланки впливають на нижню ланку за допомогою виділення ресурсів (фінанси, кредити і т. ін.).

Таким чином, вибираючи засоби розподілу ресурсів, керівник верхнього рівня спрямовує ініціативу і зусилля нижнього рівня по необхідному шляху, тобто на виконання керівних директив, вказівок.

Нижній рівень має більш точний вихідний матеріал і більш обґрунтований. У результаті система, в якій запроваджено ієрархічний механізм, може працювати більш ефективно, ніж повністю центр. Система аналізована (без проміжних елементів). Звичайно, це лише схема механізму управління, його "скелет". У реальному житті всі процеси формування та функціонування ускладнені численними деталями, які можуть дуже змінити всі процедури дослідження (рис. 11).

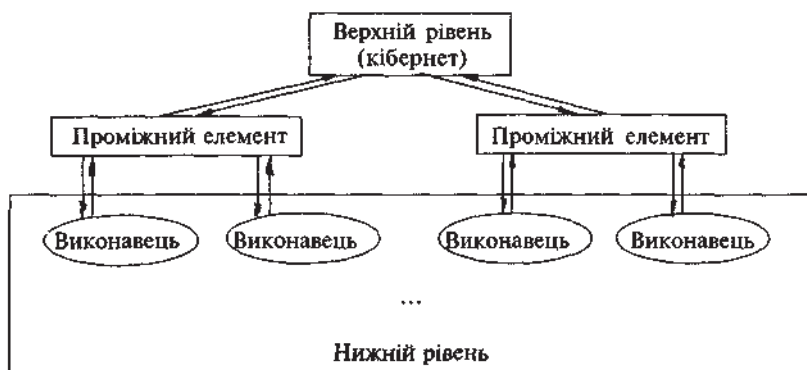


Рис. 10

2. Процедури управління здійснюються багаторазово. Використовуючи цю обставину, можна з великим ступенем точності встановити характер реакції нижнього рівня на управляючу дію верхнього рівня. Або, інакше кажучи, отримати необхідну інформацію про мету ланок ієрархії системи управління.

Деякі характеристики діяльності нижнього рівня бувають відомі точно, наприклад рахунки підприємств, затрати, прибуток і т.ін. Цієї інформації іноді виявляється достатньо, щоб повністю "висвітлити" діяльність елементів нижнього ряду. Ця якість базується на тому, що багаторазові зміни невеликої кількості числа факторів можуть виявитися достатніми, щоб розкрити весь процес, що вивчається.

3. У державних об'єднаннях, угрупованнях, які володіють ієрархічною структурою, можуть бути запропоновані й інші засоби управління, в яких управлінська дія верхньої ланки залежить від результатів діяльності нижніх ланок. Крім безпосередньої лінійної підпорядкованості в масштабах держави існують також інші форми підпорядкованості. Особливе місце посідає підпорядкованість регіональному керівництву. В результаті виникають так звані ромбовидні структури (рис. 12).

А життя висуває все нові й нові проблеми і виникає необхідність глибокого вивчення наявних видів організації такого організму як держава, оцінки ефективності його структури.

4. Велике значення в державному управлінні має оптимальне співвідношення централізації та децентралізації при побудові структури управління.

Централізація управління

Переваги

- * Покращується контроль та координація
- * Узгоджуються інтереси груп
- * Ефективно використовується центральний апарат

Недоліки

- * Підвищується час прийняття рішень
- * Придушується ініціатива
- * Затримується ріст кваліфікації управлінців

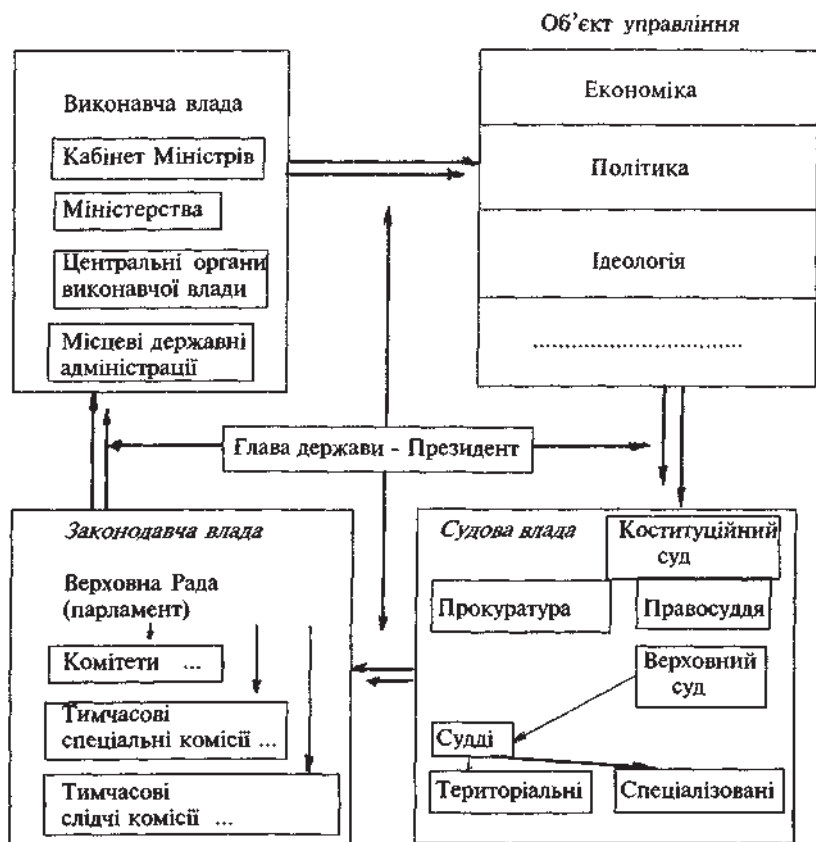


Рис. 11

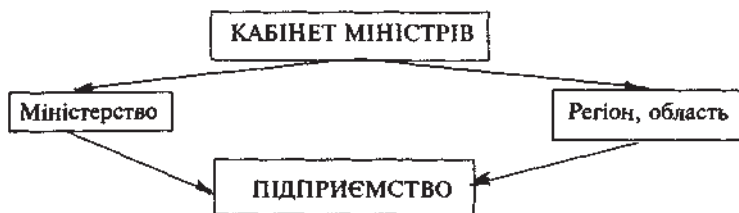


Рис. 12

Децентралізація управління

Вертикальна децентралізація - право приймати рішення передається вниз по рівнях управління.

Горизонтальна децентралізація - право приймати рішення передається підлеглим, які не є керівниками.

При децентралізації в управлінні наголошується на зміні правил управління, а не зміні управлінців.

Найбільш виразно проявляється наступне:

Етапи розвитку

децентралізації в управлінні

I-й етап. Командно-бюрократична структура:

1. Централізація рішень.
2. Деталізована звітність та нормування.

II-й етап. Керівництво у співробітництві:

1. Розподіл рішень та відповідальності.
2. Виділення сфер діяльності співробітників.

III-й етап. Делегування повноважень:

1. Виділення сфер прийняття рішень співробітниками.
2. Заборона на втручання у сферу діяльності підлеглого.
3. При управлінні та розвитку структур доцільно розробити модель впливу керівника на підлеглого. Ключове значення має делегування повноважень.

Делегування повноважень

I. Повне делегування (підлеглий виконує роботу та несе відповідальність за неї. Керівник не втягнений у роботу).

II. Обмежене делегування (підлеглий виконує роботу та разом з керівником несе відповідальність за неї).

III. Нульове делегування (підлеглий виконує роботу, але відповідальність за неї несе керівник).

IV. Делегування навпаки (підлеглий перекладає роботу на керівника).

При особистому спілкуванні використовують прямі та побічні методи впливу:

Прямі:

- ◆ влада, що заснована на:
 - обов'язках;
 - компетенції;
 - ідентифікації з керівником;
 - уявленні про залежність;
 - примушуванні;
- ◆ переконаність;
- ◆ можливе поєднання різних методів.

Побічні методи:

- ◆ маніпулювання оточенням людини;
- ◆ зміна сил, ресурсів, цілей, правил формальної і неформальної організації діяльності, що впливають на людину¹.

5. У сучасній управлінській практиці організаційна структура має гнучко реагувати на зміни в оточенні, тобто адаптуватися. Дивіться на рисунок, де показано зміну структури через пристосування до умов існування. Адаптаційний процес має відображувати предмет адаптації, час (необхідний і реальний для адаптації структури, особливості взаємодії для структури з іншими структурами системи (бажані й реальні) та інші елементи.

Поєднання різних структур при управлінні, вироблення стратегії, напрацювання нововведень стратегії характерна ознака кращих систем державного управління.

Вищезазначені ознаки структур управління дозволять побудувати оптимальну структуру. При цьому вихідна інформація наступна (рис. 13).

- ✓ Витрати на утримання системи управління.
- ✓ Напрямок праці у підрозділах.
- ✓ Інформаційне навантаження на працівників.
- ✓ Час обробки інформації.
- ✓ Час реагування на управлінські зриви.
- ✓ Час реагування на оперативні запити.
- ✓ Час вирішення завдань управління.
- ✓ Кількість помилок в управлінських рішеннях.
- ✓ Характеристика об'єкта управління.
- ✓ Матеріальні зв'язки об'єкта.
- ✓ Інформаційні зв'язки об'єкта.
- ✓ Складові завдання управління.

¹Общий и специальный менеджмент. - М., 1996. - С. 227.

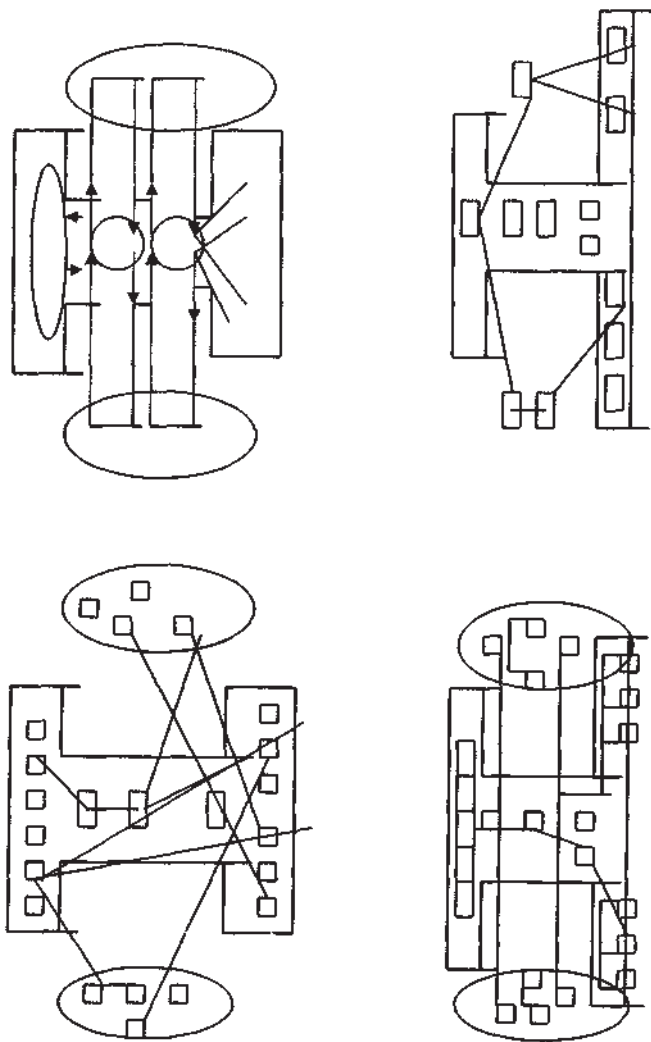


Рис. 13

Визначальні параметри

- ✓ Кількість рівнів управління.
- ✓ Кількість підрозділів.
- ✓ Кількість підлеглих.
- ✓ Розподіл обов'язків.
- ✓ Розподіл працюючих.
- ✓ Ступінь автоматизації робіт.
- ✓ Маршрут руху інформації.
- ✓ Витрати на утримання системи управління.
- ✓ Напряга праці в підрозділах.
- ✓ Інформаційне навантаження на працівників.
- ✓ Час обробки інформації.
- ✓ Час реагування на управлінські зриви.
- ✓ Час реагування на оперативні запити.
- ✓ Час вирішення завдань управління.
- ✓ Кількість помилок в управлінських рішеннях.

Тому, вибираючи структуру управління, потрібно враховувати ознаки оптимальної структури:

1. Невеликі підрозділи з висококваліфікованим персоналом.
2. Невелика кількість рівнів керівництва.
3. Наявність у структурі груп спеціалістів.
4. Орієнтація графіків роботи на конкретний об'єкт управління.
5. Швидка реакція на зміни.
6. Висока продуктивність.
7. Низькі затрати.

Фактори впливу

1. Технологія.
2. Зовнішнє оточення.
3. Розмір організації, установи, підприємства.
4. Стратегія управління.
5. Наявність персоналу.
6. Система рішень.

Формування організаційного потенціалу досягається:

- ⇒ проектуванням структури організації і формуванням організації як цілеспрямованої системи;
- ⇒ організацією діяльності відповідно до встановлених цілей установи;
- ⇒ організацією планування та інформаційного забезпечення діяльності;
- ⇒ реструктуризацією організації і реорганізацією її діяльності та управління діяльністю відповідно до зміни потреб суспільства, цілей організації і стану зовнішнього середовища;
- ⇒ розвитком систем управління та ін.

За природою основних параметрів організаційного процесу конкретні організаційні механізми можуть бути:

- ⇒ організаційно-структурними, що здійснюють управлінський вплив шляхом формування структур та їх реструктуризації;
- ⇒ організаційно-технічними, що здійснюють вплив на технічні, соціотехнічні та технологічні параметри управлінського процесу;
- ⇒ організаційно-економічними, що впливають на економічні параметри управлінської діяльності;
- ⇒ організаційно-адміністративними, що впливають на діяльність персоналу;
- ⇒ комплексними, що мають усі або кілька вказаних ознак.

Більшість організаційних механізмів на нижчому і середньому рівнях є комплексними.

Механізм управління - складна категорія управління. Він включає: цілі управління, елементи об'єкта та їхні зв'язки, на які здійснюється вплив, діяння в інтересах досягнення цілей; методи впливу; матеріальні і фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали.

Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей шляхом впливу на конкретні фактори: елементи управління та їхні зв'язки, і цей вплив здійснюється шляхом використання конкретних ресурсів або потенціалів. Він формується щоразу, коли приймається управлінське рішення шляхом узгодження всіх елементів механізму управління.

2.2. Принципи державного управління

Стрижневою проблемою сучасного державного управління в Україні є проблема вироблення та становлення сучасних принципів державного управління. Ця категорія науки державного управління синтезує в собі закономірності управління та характерні риси реальної практики державного управління. Сьогодні проблема принципів часто ігнорується, багато змін, що відбуваються у сфері державного управління, ще здійснюються виходячи з суб'єктивних поглядів. Немає цілісного, комплексного підходу при визначенні системи принципів під час створення та зміни державних структур. У результаті суспільство погано відчуває вплив апарату на державне управління.

Під принципами управління потрібно розуміти основні правила, положення та норми поведінки, за якими діють учасники державного управління за умов, що склалися в суспільстві. Принципи державного управління синтезують та відображають об'єктивність законів суспільної формації, характерні риси практики державного управління. Принципи управління визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу державного управління. У принципах державного управління знаходять свій вияв основні вимоги, що ставляться до побудови органів управління та методів здійснення функцій управління, доцільний характер взаємовідносин учасників управлінських відносин.

Таким чином, принципи управління являють собою результат узагальнення людьми об'єктивно діючих законів та закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів та ознак, які стають загальною підставою їх діяльності. Водночас науково-теоретичне узагальнення та напрацювання людьми принципів не означає, що вони мають суто суб'єктивний характер. Принципи управління відображають сутність явищ та реальних процесів управління, що підпорядковуються певним законам і закономірностям. Вони об'єктивні так само, як закони і закономірності. Тобто принципи управління - це керівні ідеї, основоположні засади, що відображають закономірності розвитку відносин управління. На практиці важливе значення має зв'язок принципів управління з методами управління, що не можна розглядати без цілеспрямованого впливу. Ціль управлінського впливу визначає відповідні методи управління, а принципи дозволяють вибрати для досягнення цілі найбільш ефективні в цих умовах методи. Важлива різниця між принципами та методами полягає в тому, що принципи управління постійні та мають обов'язковий характер. Сутність же ме-

тоді управління може змінюватися залежно від зміни умов при збереженні принципів. Зв'язок між принципами та методами односторонній. Принцип дозволяє формувати систему методів і кожний метод окремо. Але кожний окремий метод не має такого впливу на принцип управління. Тільки вся сукупність методів у відповідних умовах може мати зворотній вплив на склад принципів, на форми їх використання.

Структурною проблемою сучасного державного управління в Україні є проблема вироблення і становлення сучасних принципів державного управління. Великі теоретичні та практичні протиріччя спостерігаються і стосовно проблеми принципів державного управління. Сьогодні проблема принципів часто ігнорується, багато перетворень у державному управлінні здійснюються суб'єктивно. Відсутній цілісний, комплексний підхід до створення і зміни державних структур. Криза виробництва та зростання злочинності, яке її супроводжує, також є наслідком ігнорування проблеми принципів державного управління, вирішення якої може забезпечити державному управлінню необхідні системні характеристики, його раціональність, дієвість і ефективність.

Принципи державного управління являють собою об'єктивні закономірності і відносини суспільно-політичної природи, що визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність компонентів державного управління. Принципи управління виступають у вигляді певних наукових положень, закріплених правом, та застосовуються в теоретичній і практичній державно-управлінській діяльності людей. Обґрунтування принципів нового державного управління в Україні, їх систематизація і розробка конкретних механізмів є науковою проблемою, що потребує глибоких досліджень. Виявити принципи нового, демократичного державного управління в Україні, описати їх у поняттях та достовірній формі, певним чином систематизувати і розробити конкретні механізми їх використання - складне завдання¹.

Так, *Гарінтон Емерсон (1853-1931)* виділяв наступні принципи:

1. Чітко поставлені цілі.
2. Економічний підхід.
3. Залучення спеціалістів.
4. Повний контроль та облік.
5. Регулювання процесів.
6. Економічність норм.
7. Забезпечення умов.
8. Стандартизація операцій.
9. Винагорода.

¹ *Нижник Н.* Україна - державне управління, шляхи реформування. - К., 1997. - С 10

Анрі Файоль (1841-1925) визначив такі принципи управління:

1. Розподіл праці.
2. Влада і відповідальність.
3. Дисципліна.
4. Єдиноначальність.
5. Єдність спрямування.
6. Підлеглість особистих інтересів загальним.
7. Винагорода персоналу.
8. Централізація.
9. Скалярна мета.
10. Порядок.
11. Справедливість.
12. Стабільність робочого місця для персоналу.
13. Ініціатива.
14. Корпоративний дух.

Принципи *Ф.У.Тейлора (1865-1915)* - це:

1. Розподіл праці.
2. Вимір праці.
3. Складання завдань - приписів.
4. Складання програм стимулювання.
5. Підхід до праці як індивідуальної діяльності.
6. Мотивація.
7. Роль індивідуальних здібностей.
8. Роль управління.
9. Роль профспілок.
10. Розвиток управлінського мислення.

Принципи *Макса Вебера (1864 - 1920)*:

1. Чіткий розподіл праці, що забезпечує появу висококваліфікованих спеціалістів.
2. Ієрархічність рівнів управління, за якого кожний нижчестоящий рівень контролюється вищестоящим та підпорядковується йому.
3. Наявність взаємозв'язаної системи узагальнених формальних правил та стандартів, що забезпечують однорідність обов'язків та координованість завдань.
4. Формальна знеособленість ролі офіційної особи, що дозволяє знизити ефект суб'єктивних помилок.
5. Здійснення найму на роботу в суворій відповідності з кваліфікаційними вимогами, що захистить службовців від свавілля керівництва.

Принципи управління (20-і роки)

Таблиця 2

| Принцип | Зміст принципу |
|-------------------------------------|--|
| 1. Розподіл праці | Спеціалізація робіт, що необхідна для ефективного використання робочої сили (за рахунок скорочення кількості цілей, на які спрямовується увага та зусилля працівника) |
| 2. Повноваження та відповідальність | Кожному працівникові мають бути делеговані повноваження, достатні для того, щоб нести відповідальність за виконані роботи |
| 3. Дисципліна | Працівники повинні виконувати умови угоди між ними та керівництвом, управлінці повинні застосовувати справедливі санкції до порушників дисципліни |
| 4. Єдиноначальність | Працівник отримує розпорядження і звітує лише перед одним безпосереднім керівником |
| 5. Єдність дій | Усі дії, що мають однакову мету, повинні об'єднуватися в групи і здійснюватися за єдиним планом |
| 6. Підлеглість особистих інтересів | Інтереси організації мають перевагу над інтересами індивідумів |
| 7. Винагорода персоналу | Отримання працівниками справедливої винагороди за свою працю |
| 8. Централізація | Єдиний порядок в організації, що має центр управління. Кращі результати досягаються за правильної пропорційності між централізацією і децентралізацією. Повноваження мають делегуватися пропорційно відповідальності |
| 9. Скалярний ланцюг | Нерозривний ланцюг команд, яким передаються всі розпорядження і здійснюються комунікації між усіма рівнями ієрархії (ланка керівників) |
| 10. Порядок | Робоче місце для кожного працівника і кожен працівник на своєму робочому місці |
| 11. Справедливість | Встановлені правила та угоди мають втілюватися в життя справедливо на всіх рівнях скалярної ланки |
| 12. Стабільність персоналу | Установка працівників на лояльність по відношенню до організації та довгострокову роботу, адже висока плинність знижує ефективність |
| 13. Ініціатива | Заохочення працівників до виявлення незалежних поглядів у межах делегованих їм повноважень та виконуваних робіт |
| 14. Корпоративний дух | Гармонія інтересів персоналу та організації забезпечує єдність зусиль |

Принципи управління соціалістичним виробництвом

| Принципи | Зміст принципу |
|--|---|
| 1. Демократичний централізм | Централізоване керівництво народним господарством та надання господарської самостійності колективам підприємств |
| 2. Єдиноначальність та колегіальність | Єдиноначальність передбачає залізу дисципліну під час праці, підлеглість волі керівника, колегіальність, що базується на широкій участі робітників в управлінні |
| 3. Єдність політичного та господарського керівництва | Політичні завдання визначаються з урахуванням стану економіки, рівня її розвитку, економічних законів, господарювання спрямовується на виконання планів |
| 4. Галузевий та територіальний підхід | Виробництво, що створює економічні умови життя людей, управляється частіш за все галузевими органами, а інфраструктура, що визначає соціальні умови життя населення, здебільшого територіальними органами |
| 5. Планове ведення господарства | Встановлення на тривалий період напрямків, темпів, пропорцій розвитку виробництва від підприємства до народного господарства в цілому |
| 6. Матеріальне та моральне стимулювання | Розподіл матеріальних благ і задоволення потреб людей за кількістю та якістю затраченої ними праці за допомогою матеріальних і моральних стимулів |
| 7. Науковість | Побудова всієї системи управління на досягненні науки управління |
| 8. Відповідальність | Кожний працівник підприємства має точно знати свої обов'язки і права, а також за що він особисто несе відповідальність |
| 9. Добір та розстановка кадрів | Кожний працівник має бути підібраний і поставлений на ту ділянку, де він може виконувати доручену роботу найбільш ефективно |
| 10. Економічність та ефективність | Ефективне поєднання людських та матеріальних ресурсів, найбільша економія сил і найбільша продуктивність праці |
| 11. Спадковість господарських рішень | Основу складає єдність економічних явищ і процесів як послідовність кількісних та якісних змін, що здійснюються в часі і просторі |

По-різному підходять вчені й сьогодні до визначення принципів управління. Так, автори курсу лекцій "Загальна теорія управління" дають наступну систематизацію принципів: загальні, до яких відносять принципи системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, додатковості, інформаційної достатності, еволюціонізму, вірогідності, демократизму, гласності, змагальності, провідної ланки, стимулювання; окремі, серед яких виділяють принципи, що застосовують у різних підсистемах або сферах суспільства, і принципи, які застосовуються під час аналізу різних суспільних явищ, організацій, інститутів; організаційно-технологічні, до яких відносять принципи єдиначальності, поєднання федерального, регіонального і місцевого управління, конкретності, поділу праці, скалярний принцип, принципи ієрархії, єдності, розпорядництва, одного керівника, делегування повноважень, діапазону управління¹.

Так, Кабушкін М.І. до загальної класифікації принципів управління відносить: принципи оптимального поєднання централізації і децентралізації; єдиначальності і колегіальності; наукової обґрунтованості; плановості; поєднання прав, обов'язків і відповідальності; приватної автономії і свободи; ієрархічності та зворотного зв'язку; мотивації і демократизації².

Професор Атаманчук Г.В. принципи державного управління поділяє на такі види: структурно-цільові, що відображають закономірності, відносини і взаємозв'язки раціональної побудови "дерева" цілей державного управління, і структурно-функціональні, що характеризують закономірності, відносини і взаємозв'язки побудови функціональної структури державного управління; структурно-організаційні, що пов'язані із закономірностями, відносинами і взаємозв'язками побудови організаційної структури державного управління, і структурно-процесуальні, що дають уявлення про основні (визначальні) закономірності, відносини й взаємозв'язки раціонального і ефективного ведення управлінської діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування³.

Цікавим є підхід М.І. Круглова до основних системних принципів. До них він відносить: принцип еквівалентності у парі "система-ціль, система-засіб"; принцип покриття і пересічення відображень багатьох засобів на багатьох потребах; принцип раціонального

¹ Общая теория управления. - М., 1994. - С.166-187.

² Кабушкін Н.И. Основы менеджмента. - Минск, 1998. - С.79-81.

³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. - М. - С.192.

поєднання властивостей цілісності та відокремленості систем, що розвиваються; принцип рухомості і стабільності елементів; принцип вирішення проблем центральної ситуації в умовах невизначеності зовнішнього середовища; принцип синтезу властивостей систем; принцип зміни поколінь активних елементів; принцип єдності процесів розвитку, експлуатації і відновлення¹.

На наш погляд, доцільно визначити наступні групи принципів:

1. Суспільно-політичні принципи, що відображають та розкривають соціальну природу державного управління, його детермінованість і обумовленість суспільством. Систему цих принципів характеризують демократизм, законність, об'єктивність, гласність.

Так, принцип об'єктивності державного управління є базовим і обумовлює необхідність дослідження в усіх управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей (природних, історичних, суспільних) і реальних можливостей суспільних сил. Він виражає залежність системи державного управління від:

- характеру, рівня розвитку та закономірностей суспільства, насамперед тих його компонентів, які виступають управлінськими об'єктами;
- суспільних цілей, що поставлені та вирішуються в певний історичний відтинок часу;
- наявності засобів ресурсів, що підлягають залученню в управління;
- внутрішніх закономірностей функціонування і розвитку управління як певного системного суспільного явища.

Принцип об'єктивності відображає також широке коло закономірностей, відношень та взаємозв'язків організацій, функціонування та розвитку державного управління, що пов'язані з переломом і реалізацією в ньому цілей, об'єктивних умов і суб'єктивного фактору суспільства. Порушення цього принципу, в результаті суб'єктивістських та волонтаристських відхилень від природних та суспільних закономірностей, призводить до великих втрат у житті суспільства.

Великого значення набуває принцип законності державного управління. Він передбачає, що функціонування та розвиток державного управління мають міцні правові засади, які визначаються законом та полягають у його практичній реалізації; по-друге, принцип законності обумовлює актуальність своєчасного і правильного пра-

¹ *Круглов М.И.* Стратегическое управление компанией. - М., 1998. - С.536.

вового регулювання змін у змісті, організаційній структурі, елементах діяльності органів державної влади; по-третє, він вимагає чіткого порядку їх нормативної діяльності, особливо прийняття та виконання правових актів, і, по-четверте, служить основою для формування та підтримки свідомої дисципліни в діяльності державних службовців.

2. Структурні принципи, що синтезовані через дослідження функціональної та організаційної структур державного управління:

- функціональний - його сутність полягає в тому, щоб потребу розглядати як сукупність функцій, які потрібно виконати для її задоволення;
- диференціація та фіксування функцій шляхом видання правових норм;
- сумісність функцій;
- концентрація функцій (необхідна по відношенню до управлінських об'єктів);
- комбінування функцій;
- відповідність функцій потребам і запитам управлінських об'єктів.

Особливого значення набуває принцип оптимізації управління, що дозволяє удосконалювати структуру управлінського об'єкта та підвищує його функціональні можливості, підвищує ефективність систем, якими управляють. Сьогодні цей принцип диктує необхідність скорочення галузевих ієрархічних рівнів управління, зменшення регламентуючої ролі державного апарату, що сковує самостійність та ініціативу, удосконалення структури управління державних установ і організацій.

Інші принципи: системний - коли будь-яка система (об'єкт) розглядається як сукупність взаємозв'язаних елементів, що мають вихід (ціль), вхід, зв'язок із зовнішнім середовищем, зворотний зв'язок.

Комплексний - при його застосуванні мають враховувати технічні, екологічні, економічні, організаційні, соціальні, психологічні та, при потребі, інші аспекти управління і їх взаємозв'язки.

Інтеграційний - націлений на дослідження та посилення взаємозв'язків:

- між окремими підсистемами і елементами системи управління;
- між стадіями життєвого циклу об'єкта управління;
- між рівнями управління по вертикалі;
- між суб'єктами управління по горизонталі.

Динамічний - об'єкт управління має розглядатися в діалектичному розвитку зв'язків, причин і наслідків та супідлеглості; проводиться ретроспективний аналіз та перспективний прогноз.

Відтворюваний - тобто зорієнтований на постійне поновлення етапів управління.

Процесний - розглядає функції управління як взаємозв'язані. Процес управління є загальною сумою усіх функцій, серією безперервних взаємопов'язаних дій.

Нормативний - полягає у встановленні нормативів управління по всіх елементах системи управління та ін.

При побудові організаційної структури державного управління можуть проявлятися принципи: розподілу влади; територіально-галузевий; подвійного підпорядкування; лінійно-функціональний; поєднання єдиноначальності і колегіальності.

3. Принципи державно-управлінської діяльності, що розкривають відносини та взаємозв'язки методів, форм, стадій та інших елементів діяльності державних органів при здійсненні ними відповідних управлінських функцій. До них належать: відповідність елементів (методів, форм і стадій) управлінської діяльності державних органів їх функціям і організації; правове регулювання управлінської діяльності та особиста відповідальність за її результати; стимулювання управлінської діяльності та інші, які відносяться до управлінського процесу.

2.3. Етапи державного управління об'єктом

Як відомо, об'єктом державного управління є люди, діяльність яких має соціальний характер і внаслідок цього обумовлює певну організацію.

Управління складним об'єктом передбачає наступні етапи (рис. 14).

1. *Формулювання цілей управління.*

Слово "ціль" тут використовується в розумінні "моделі майбутнього", тобто деякого припустимого стану об'єкта, бажаного суб'єкту, що не реалізується в природі без стороннього втручання - без управління.

Розглядаючи різні аспекти державного управління доцільно виходити з необхідності реалізації низки цілей управління Українською державою.

Стратегічною - може бути перехід України до моделі стійкого соціально-економічного розвитку, яка передбачає:

- ⇒ створення для народу України середовища проживання, що відповідає історичним, духовним та матеріальним потребам його безпеки;
- ⇒ повне розкриття творчого та ділового потенціалу людей, зацікавлених у результатах своєї праці, гармонійно вписаної в державну концепцію управління, збіг особистих та державних інтересів;
- ⇒ вхід України до числа безумовних лідерів серед країн світу, що рухаються по шляху стійкого розвитку;
- ⇒ досягнення соціальної стабільності суспільства.

Як першочергові цілі можна розглядати:

- ⇒ ефективного подолання в короткі строки і з мінімальними затратами системної кризи;
- ⇒ відновлення виробництва та добробут більшості людей на основі науково-технічного прогресу, розширення відтворення та управління соціально-економічними процесами;
- ⇒ відтворення систем життєзабезпечення суспільства та всіх видів соціального захисту;
- ⇒ завершення формування нового типу державності України;
- ⇒ створення організаційно-правових умов для розвитку та закріплення відносин між різними формами власності, що необхідні для становлення сучасної ринкової економіки;
- ⇒ формування і заміщення державно-управлінських інститутів, що забезпечують стійкий та надійний демократизм суспільства і держави;
- ⇒ створення та підвищення ролі в житті суспільства соціальних і державно-правових регуляторів, які гарантують конституційно проголошений комплекс прав, свобод та обов'язків громадян України;
- ⇒ формування і практичне здійснення державної політики, спрямованої на модернізацію усіх сторін розвитку держави, підвищення добробуту людей, розвиток освіти, науки і культури в

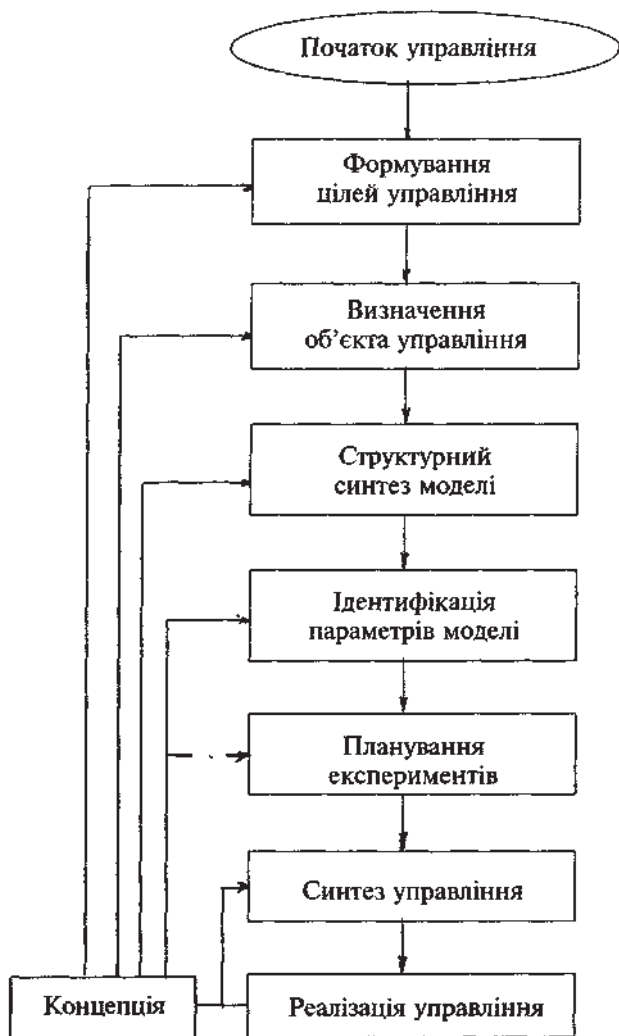


Рис. 14

суспільстві, збереження, відновлення та поліпшення середовища проживання;

- ⇒ здійснення організаційних, правових, економічних, інформаційних та інших заходів щодо розвитку та використання можливостей потенціалу суспільства;
- ⇒ забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки, сприятливих умов для життєдіяльності України, налагодження взаємопроникнення і рівноправного співробітництва з усіма державами світового співтовариства;
- ⇒ досягнення гармонійного, збалансованого та взаємозв'язаного розвитку території і регіонів у взаємодії з центральною державною владою.

Важливо побудувати "дерево" цілей державного управління, в якому були б стратегічні, оперативні й тактичні цілі, кінцеві і прагматичні, загальні та локальні, віддалені і близькі, що безпосередньо узгоджувалися б, поєднувались та являли собою певну логічну цілісність. Важливо також поєднати їх із засобами, ресурсами, методами і формами реалізації.

2. Визначення об'єкта державного управління.

Сам об'єкт управління нам зрозумілий, і визначений з самого початку апарат управління - підприємство, галузь, міністерство, але іноді, коли він з'єднаний з середовищем численними спільними зв'язками, визначити його нелегко.

Тільки за допомогою моделі об'єкта можливо побудувати управління, що переведе складний об'єкт у необхідний і бажаний стан:

$$V: X \longrightarrow X \text{ задан.}$$

Без моделі процес управління можливо реалізувати лише методом проб та помилок, що є неприйнятним в управлінні складним об'єктом, через надто великі затрати часу. Крім того, це спричиняє багаторазове збурення об'єкта внаслідок помилкових дій.

3. Структурний синтез моделі державного управління.

Умовно проведемо наступну операцію: "розкладемо" модель F на її структуру St і параметри C_1, \dots, C_k , тобто уявимо модель у вигляді пари $F = \langle St, c \rangle$, де $C^T = C_1, \dots, C_k$ - вектор параметрів моделі.

На етапі структурного синтезу визначається тільки структура St моделі, а конкретними значеннями параметрів C не цікавляться.

Під структурою зазвичай розуміють вид елементів, з яких складається об'єкт, а також вид відносин між елементами.

Описувати структуру найзручніше графом, вершини якого - елементи об'єкта, а дуги - відносини, у які вступають елементи.

Так, міністерство як об'єкт управління складається з організації, підприємств, установ, зв'язаних між собою відносинами підлеглості, матеріальних та інформаційних потоків.

Структура об'єкта управління може бути різною залежно від цілей управління.

Проілюструємо цю думку на такому прикладі. Один і той же об'єкт - підприємство, має різну структуру залежно від цілей управління. Так, з точки зору міністерства, завод є "перетворюванням" виділених фондів (грошових і матеріальних) на готову продукцію (рис. 15).

Працівники підприємства розглядають його як "перетворювання" їхньої праці на заробітну плату.

Наприклад, медичні установи ставляться до того самого підприємства, як до джерела всякого роду виробничих травм, а санітарна служба вважає, що підприємство виробляє відходи, які забруднюють навколишнє середовище.

Існує багато різноманітних структур моделей об'єктів державного управління (рис. 16).



Рис. 15

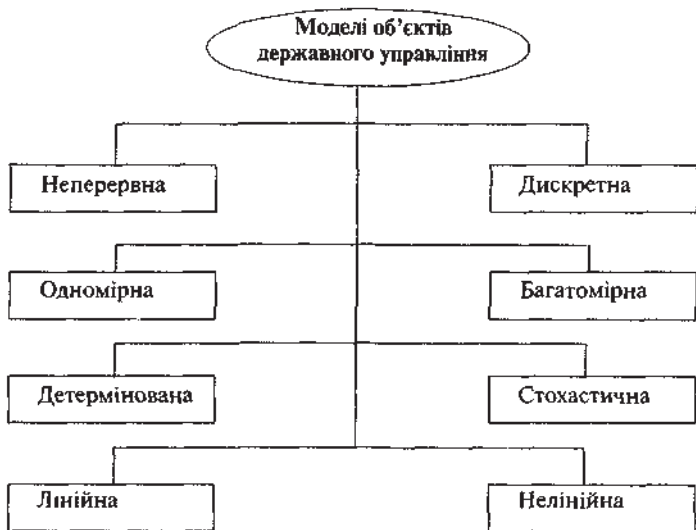


Рис. 16

4. Ідентифікація параметрів моделі.

Початковою інформацією для ідентифікації є структура S_i і спостереження за поведінкою входу і виходу об'єкта управління.

Мистецтво ідентифікації - це мистецтво пасивного спостереження. Таким було основне право древньої науки: вміти спостерігати, не втручатись. Необхідність пасивного спостереження пов'язана з тим, що часто складні об'єкти не допускають експериментів з ними. Але якщо і виникає необхідність в експерименті, то його слід проводити таким чином, щоб одержувати максимальну інформацію про вплив варіюючих параметрів на вихід об'єкта. Цьому слугує наступний етап - планування експериментів.

5. Планування експериментів.

На цьому етапі головним є синтез плану експерименту, що дозволяє з максимальною ефективністю визначити параметри моделі об'єкта управління.

Експеримент на об'єкті дозволяє визначити реакцію об'єкта на цей вплив.

Поняття планування експерименту надзвичайно змістовне й насичене.

Якщо, наприклад, об'єктом управління виступає який-небудь регіон, то можливе планування експерименту по з'ясуванню деяких його особливостей, наприклад - соціальне опитування, виявлення суспільної думки. Таким чином, виконання етапів 3, 4, 5 (структурний синтез моделі, ідентифікація параметрів і планування експериментів) завершується завданням синтезу моделі.

6. Синтез управління.

Зазначений етап зв'язаний з прийняттям рішення про те, яким повинно бути управління V , щоб досягти поставленої цілі X задан. управління об'єктом.

Це рішення опирається на:

- ⇒ наявну модель F об'єкта;
- ⇒ поставлену цілі X задан.;
- ⇒ одержану інформацію про стан об'єкта K ;
- ⇒ виділений ресурс управління R .

Синтезоване управління V вважається оптимальним, або $V = V_{\text{opt}}$, якщо воно забезпечує задоволення поставленої цілі X задан. управління. Загалом воно являє собою програму зміни керованих параметрів у часі, тобто - $V_{\text{opt}} = V_{\text{opt}}[t]$.

Прикладом програми оптимального управління, яке кожен з нас відчув на собі, є план медичного лікування, призначеного лікарем: "Так от, шановний, будете робити те-то...", і далі йде детальний план V_{opt} лікувальних заходів, які враховують:

- ⇒ цілі - якнайшвидше зробити хворого "практично" здоровим за мінімальної шкоди, що її завдає лікування, тобто з мінімальним ризиком ускладнень;
- ⇒ стан X середов. - час року (пора року), житлові умови хворого, наявність турботливих родичів і т.д.;
- ⇒ ресурс R хворого (можливість дістати дефіцитні ліки) і ресурс поліклініки (наявність необхідного обладнання, прибутків для діагностики і лікування);
- ⇒ модель F об'єкта - уявлення лікаря про хворого в даний час з медичної точки зору, тобто діагноз, аналізи, перенесення хворим певних ліків, дисциплінованість, психічний стан хворого і т.д.

7. Реалізація управління.

Реалізація управління зв'язана з реалізацією програми оптимального управління, отриманої на попередньому етапі. Цей процес не створює труднощів за умови, якщо інформація середовища K , об'єкта V і його моделі F були достовірними. Проте до початку реалізації все могло змінитися. З метою врахування такого роду змін вимагається відповідна корекція управління V в процесі його реалізації. Якщо об'єкт активний, тобто включає людей, цілі яких можуть не збігатися з цілями управління, то в процесі управління слід враховувати й ці обставини.

У даному випадку очевидно, що не вдасться достатньою мірою досягти поставлених цілей, але слід діяти так, щоб відхилення від них було мінімальним. Тому план оптимального управління $V_{opt.}[t]$ і його реалізація часто відрізняються так само, як добрі наміри в житті від їхнього здійснення. Реалізувати управління часто буває важче, ніж синтезувати.

Реалізуючи управління й одержавши новий стан об'єкта, можна з'ясувати, досягнуто поставленої цілі чи ні. Скоріш за все цілі управління не буде досягнуто. При цьому врахуємо, що ми управляємо таким складним об'єктом як держава, котрий завдяки нестационарності не дозволяє обмежитися одноразовим актом управління. Саме тому доводиться повертатися до одного з попередніх етапів.

Таким чином, за найсприятливіших обставин повертаються до етапу синтезу управління для визначення нового управління, яке відображає нову ситуацію, що склалася в середовищі, і нову ціль. Так функціонує стандартний контур управління (див. стрілку 1 на рис. 14).

8. Корекція.

Цей етап обумовлений специфікою складного об'єкта управління і полягає у поверненні до одного з попередніх етапів управління (див. стрілки 2...5 на рис. 14).

Справа в тому, що всі прийняті на попередніх етапах рішення приблизні, спираються на стару інформацію і віддзеркалюють стан об'єкта лише в попередньому проміжку часу.

Корекція може торкатися різних етапів. Найпростіша корекція пов'язана з підстроюванням параметрів S моделі (стрілка 2, рис. 14).

Такого роду корекцію називають, як правило, адаптацією моделі.

Іноді доводиться звертатись до планування експериментів з об'єктом у процесі управління ним, шляхом додавання спеціальних текстових сигналів до управління (див. штрихову лінію на рис. 14).

Час від часу необхідна корекція структури моделі S_t , тобто приведення її у відповідність із структурою об'єкта, яка змінилася (див. стрілку 3 на рис. 14). Корекція може торкнутися самого об'єкта (точніше - межі розподілу об'єкта та середовища, за значної зміни об'єкта та середовища (див. стрілку 1 на рис. 14).

І останнє. Створення системи управління з певних причин (значна зміна якостей середовища і об'єкта) може не реалізувати свою вихідну різноманітність цілей управління X задан., які власне породили цю систему, або реалізувати їх недостатньо ефективно. Тоді виникає необхідність корекції цілей управління, яка визначає нову різноманітність цілей, що досягається за допомогою цієї системи управління (див. стрілка 5 на рис. 14).

Реалізація вказаних заходів і створює адаптивну систему державного управління, яка пристосовується до якостей середовища, що змінились, об'єкта і потреб суспільства.

Зауважимо, що чим більший номер стрілки (див. рис. 14), тим раніше спрацьовує цей зворотний зв'язок.

Слід також відзначити те, що не всі вищеописані етапи управління завжди присутні при синтезі складних систем.

Проте для такої великої і складної системи як система державного управління вони тією чи іншою мірою мають бути характерні.

3. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ І СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Організаційна структура управління

З метою визначення сукупності, характеру зв'язків та відношень між елементами (підсистемами) системи існує поняття - структура системи.

Категорія "структура" відображає побудову та внутрішню форму системи.

Зв'язок елементів у структурі підлягає діалектиці взаємовідношення частини та цілого. Наявність структури - невід'ємний атрибут усіх реально існуючих систем, оскільки саме структура надає їм цілісності. Структура сприяє збереженню стійкого стану системи. По відношенню до системи структура є показником її організованості.

Переходячи від абстрактної категорії "структура" до поняття організаційної структури державного управління, потрібно мати на увазі, що об'єктом структуризацій, наприклад у міністерстві, може виступати саме міністерство; відділ чи управління і т.д.

Розглядаючи конкретний об'єкт структур організації, наприклад систему управління, можна виділити різні за змістом взаємозв'язки елементів, лінійну, функціональну, інформаційну структури управління, структуру апарату управління і т.д.

Система, між елементами якої встановлені зв'язки, що забезпечують взаємодію її елементів, і яка спрямована на досягнення певних цілей, є організаційною. Структура, що відображає синтез взаємозв'язків різних елементів, які функціонують для досягнення певної цілі, називається організаційною. Тобто організаційна структура будь-якої системи зв'язана з досягненням її глобальної цілі. Наприклад, глобальна ціль функціонування міністерства визначається призначенням основного управлінського процесу в галузі. Тому спосіб формування структури управління оснований на виявленні вузлових точок у процесі просторово-часового управління. При цьому процес управління умовно розглядається як сукупність функцій управління, що базуються на збиранні та обробці інформації, потрібної для підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень.

Функції і структура управління - дві нерозривно взаємозв'язані та взаємозумовлені сторони одного цілого, а саме організації системи управління, що виступають відповідно як зміст і форма процесу управління. Взаємозумовленість функцій і структури управління передбачає первинність функцій та вторинність структури управління. При цьому первинність та вторинність функцій і структури відносні, а не абсолютні.

Наявність структури системи управління і її розвиток є основою всієї організації, поза межами якої виключається можливість реалізації функцій управління, тобто самого процесу управління. Це обумовлює необхідність розгляду функціонального аспекту поняття структури. Визначення цього поняття в такому аспекті повинно відповідати єдиній вимозі, а саме визначення має відображати зв'язок структури і функцій. Звідси структура системи управління із заданими функціями є її побудовою (устроєм), що відповідає за складом своїх елементів призначенню організації. Процес формування структури являє собою організаційне закріплення тих чи інших функцій підрозділами апарату управління. Великого значення набуває організація побудови і тип структур управління.

Організаційна структура - один з основних елементів управління організацією. Вона характеризується розподілом цілей і завдань управління між підрозділами і службовцями організацій.

Організаційна структура управління - це форма організації системи управління, що визначає сукупність стійких зв'язків системи, забезпечує її цілісність і тотожність самій собі, тобто збереження основних властивостей при різних внутрішніх і зовнішніх зв'язках; спосіб організації і взаємодії елементів системи і зв'язків між ними є певною характеристикою процесів, які відбуваються між елементами системи.

Основні вимоги до організаційної структури управління:

- мінімальна кількість управлінських зв'язків;
- усунення елементів дублювання, оперативність і гнучкість у роботі.

Важливого значення в умовах реформування набуває сутність організаційної структури державного управління.

Організаційна структура державного управління є державно-управлінською категорією, що характеризує відносини сукупності ланок апарату державного управління та існуючих між ними організаційних зв'язків, що виражають взаємодію і координацію елементів усередині даної системи.

Структура відображає склад елементів, внутрішню форму організації системи, її статику, тоді як організаційні відносини забезпечують ефективність структурних зв'язків. Взаємозв'язок та субординація елементів структури з необхідності динамічні, оскільки мають слідувати за рухом об'єкта управління, що змінюється.

Під організаційною структурою державного управління розуміють сукупність управлінських ланок, що мають бути розміщені в суворій супідлеглості і забезпечувати взаємозв'язок між керівною та керованою системами.

Внутрішнім вираженням організаційної структури управління є склад, співвідношення, розміщення і взаємозв'язок окремих підсистем організації. Вона спрямована насамперед на встановлення чітких взаємозв'язків між окремими підрозділами організації, розподіл між ними прав і обов'язків.

У структурі управління організацією виділяються наступні елементи: ланки (відділи), рівні (ступені) управління і зв'язки - горизонтальні й вертикальні.

До ланок управління відносять структурні підрозділи, а також окремих службовців, що виконують відповідні функції управління або їх частину.



Рис. 17

Типова пірамідальна структура управління міністерством

В основу утворення ланки управління покладено виконання відділом певної функції управління. Встановлені між відділами зв'язки мають горизонтальний характер.

Під ривнем управління розуміють сукупність ланок управління, що займають певний ступінь в системі управління установою.

Ступені управління знаходяться у вертикальній залежності і підпорядковуються один одному по ієрархії. Звідси виникла пірамідальна структура управління установою (рис. 17).

Організаційні структури управління відзначаються великою різноманітністю форм.

Важливим напрямком в організаційній діяльності по створенню структури управління, що зорієнтований на конкретний управлінський процес, є встановлення поділу праці, повноважень та відповідальності в системі управління, а також визначення структури органів управління.

Таким чином побудоване управління утворює міцний каркас, у межах якого завдяки колективній взаємодії співробітників та органів управління реалізуються управлінські процеси.

Організаційна структура управління охоплює якісний розподіл та кількісну пропорційність праці в системі управління. При цьому мають встановлюватися завдання, права та обов'язки окремих органів управління та участь окремих працівників у виконанні управлінських завдань.

Через чітке визначення та розподіл завдань, а також їхнє розмежування створюються організаційні передумови для повного завантаження працівників, їхньої взаємодії і - усвідомлення обов'язку та особистої відповідальності кожним керівником та кожним працівником системи управління.

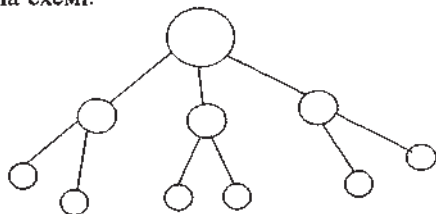
Структура управління в багатьох сучасних організаціях, установах, на підприємствах була побудована на принципах управління, що були сформовані ще на початку ХХ ст. При цьому головна увага приділялась поділу праці на окремі функції і стосовно відповідальності працівників управління. Протягом багатьох десятиліть організації створювали так звані формальні структури управління, які дістали назву ієрархічних, або бюрократичних.

Концепція ієрархічної структури була сформована М.М. Вебером, що розробив нормативну модель раціональної бюрократії. Вона містила наступні принципові положення: чіткий поділ праці, наслідком якого є необхідність використання кваліфікованих спеціалістів за кожною посадою; ієрархічність управління, при якій нижчестоящий рівень підлягає та контролюється вищестоящим; наявність фор-

мальних правил і норм, що забезпечують однорідність виконання управлінням своїх завдань і обов'язків та ін.

Залежно від характеру зв'язків між різними підрозділами організації розрізняють наступні типи організаційних структур: лінійну, функціональну, лінійно-функціональну (штабну), матричну і т.д.

Схема будь-якої організації показує склад відділів, секторів та інших лінійних і функціональних одиниць. Але поведінка людини, яка суттєво може вплинути на управлінські процеси, не відображається на схемі.



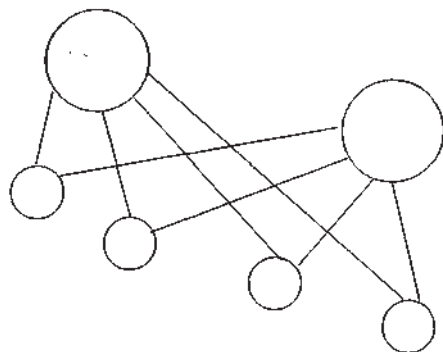
Лінійна

Будь-яка організаційна структура має свої переваги і недоліки. Так, лінійна організаційна структура управління виглядає наступним чином (див. табл. 4).

Таблиця 4

| Переваги лінійної організаційної структури | Недоліки лінійної організаційної структури |
|--|---|
| 1) Єдність і чіткість розпорядництва | 1) Високі вимоги до керівника, який має бути підготовлений всебічно, щоб забезпечити ефективне керівництво всіма функціями управління |
| 2) Узгодженість дій виконавців | 2) Відсутність ланок з планування і підготовки рішень |
| 3) Простота управління (один канал зв'язку) | 3) Перевантаженість інформацією, багато контактів з підлеглими, вищестоящими і змінними структурами |
| 4) Чітко виражена відповідальність | 4) Ускладнені зв'язки між інстанціями |
| 5) Оперативність у прийнятті рішень | 5) Концентрація влади в управлінській верхівці |
| 6) Особиста відповідальність керівника за остаточний результат діяльності свого підрозділу | |

Дуже поширеною формою організації діяльності є функціональна структуризація. Це - процес ділення організації на окремі елементи, кожний з яких має свої чітко виражені, конкретні завдання та обов'язки.



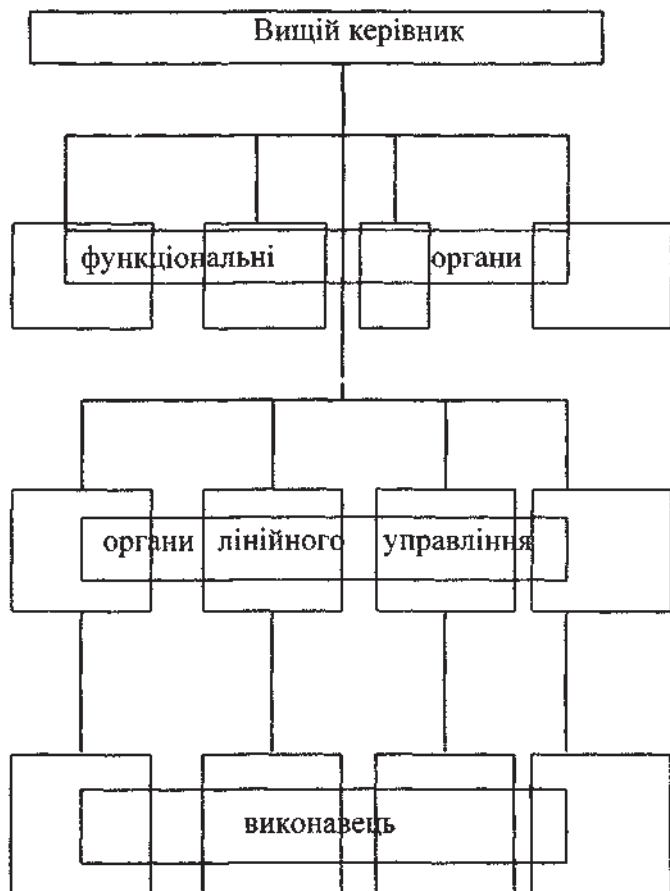
Функціональна

Переваги і недоліки функціональної структури відображені в табл. 5.

Таблиця 5

| Переваги функціональної структури | Недоліки функціональної структури |
|---|---|
| 1) Висока компетентність спеціалістів, що відповідають за здійснення конкретних функцій | 1) Надмірна зацікавленість в реалізації цілей і завдань "своїх" підрозділів |
| 2) Звільнення лінійних управлінців від вирішення деяких спеціальних питань | 2) Труднощі у підтриманні постійних взаємозв'язків між різними функціональними службами |
| 3) Стандартизація, формалізація і програмування явищ та процесів | 3) Прояви тенденцій надмірної централізації |
| 4) Виключення дублювання і паралелізму у виконанні управлінських функцій | 4) Довготривалість процедур прийняття рішень |
| 5) Зменшення потреби у спеціалістах широкого профілю | 5) Відносно застигла організаційна форма, що важко реагує на зміни |

В чіткому вигляді функціональна структура практично не застосовується. Вона здебільшого використовується в тісному, органічному поєднанні з лінійною структурою.



Лінійно-функціональна структура управління

Ієрархічний тип структури має багато різновидів, але найбільш поширеною є *лінійно-функціональна організація управління*, що до цього часу використовується організаціями в усьому світі. Основу лінійно-функціональних структур складає так званий “шахтний” принцип побудови та спеціалізація управлінського процесу за функціональними підсистемами організації. По кожній з них формується ієрархія служб (“шахта”), що пронизує всю організацію згори донизу. Результати роботи кожної служби апарату управління організацією оцінюються показниками, що характеризують виконання ними своїх цілей та завдань. При цьому кінцевий результат у цілому стає начебто другорядним, оскільки вважається, що всі служби тією чи іншою мірою працюють на його утримання.

Багаторічний досвід використання лінійно-функціональних структур управління показав, що вони найбільш ефективні там, де апарат управління виконує рутинні завдання і функції, які часто повторюються та змінюються.

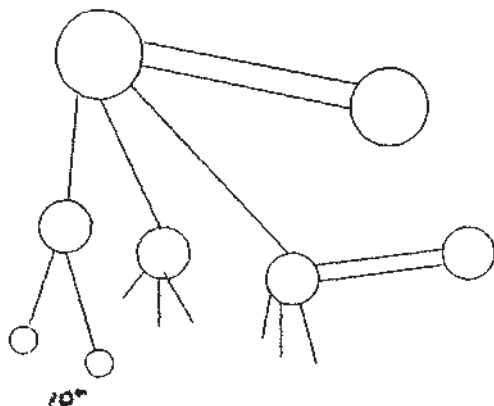
За такої організації управління організація може успішно функціонувати лише тоді, коли зміни в усіх структурних підрозділах відбуваються рівномірно. Але оскільки в реальних умовах цього немає виникає неадекватність реакції системи управління на вимоги зовнішнього середовища. Становище погіршується втратою гнучкості у взаємовідносинах працівників апарату управління через застосування формальних правил і процедур. У результаті затягується передача інформації, що не може не позначитися на швидкості і своєчасності прийняття управлінських рішень. Необхідність узгодження дій різних функціональних служб різко збільшить обсяг роботи керівника організації та його заступників, тобто вищого ешелону управління. Недоліки лінійно-функціональної структури управління на практиці погіршуються за рахунок таких умов управління, коли допускається невідповідність між повноваженнями та відповідальністю у керівників різних рівнів та підрозділів; перебільшуються норми керованості, особливо у керівників та їх заступників; формуються нераціональні інформаційні потоки; не враховується специфіка роботи різних підрозділів (див. табл. 6).

Таблиця 6

Лінійно-функціональна структура

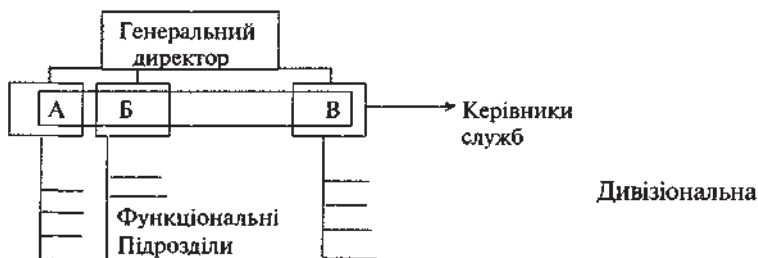
| Переваги | Недоліки |
|--|---|
| 1) Більш глибока підготовка рішень і планів, що зв'язані із спеціалізацією працівників | 1) Відсутність тісних взаємозв'язків і взаємодії на горизонтальному рівні |
| 2) Звільнення головного лінійного управлінця від глибокого аналізу проблем | 2) Недостатньо чітка відповідальність, оскільки той, хто готує рішення, в його реалізації, як правило, участі не бере |
| 3) Можливість залучення консультантів та експертів | 3) Надмірно розвинена система взаємодії по вертикалі, а саме: підлеглисть за ієрархією управління, тобто тенденція до надмірної централізації |

Аналогічні характеристики має і так звана лінійно-штабна структура управління, що також передбачає функціональний розподіл управлінської праці в штабних службах різних рівнів. Головне завдання лінійних керівників тут - координація дій функціональних служб (ланок) і спрямування їх в русло загальних інтересів організації.



Лінійно-штабна

Різновидом ієрархічного типу організації управління є так звана *дивізійна структура*, перші розробки якої належать до 20-х років, а пік практичного використання - до 60-70-х років нашого століття. Необхідність нових підходів до організації управління була викликана ризиком збільшення розмірів організацій, установ, підприємств, диверсифікацією їх діяльності та ускладненням управлінських процесів в умовах зовнішнього середовища, яке динамічно змінюється. Тому цей тип структури нерідко характеризують як поєднання централізованої координації з децентралізованим (децентралізація при збереженні координації та контролю).



Дивізійна форма може розглядатися як поєднання організаційних ланок, що обслуговують певний ринок і управляються централізовано.

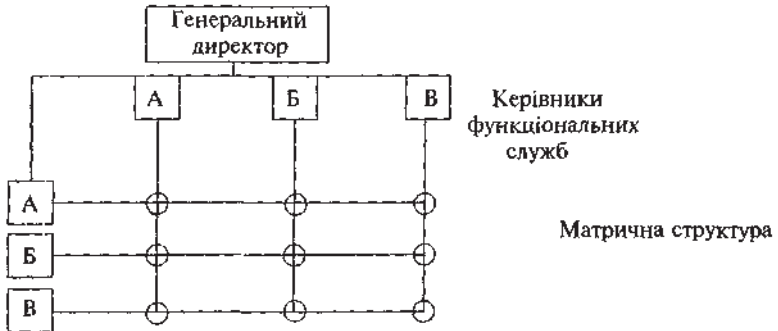
Логіка дивізійної форми полягає у поєднанні автономності підрозділів з центральною контрольованим процесом розподілу ресурсів і оцінки результатів.

Ключовими фігурами в управлінні організаціями з дивізійною структурою є не керівники функціональних підрозділів, а керівники, що очолюють виробничі відділи.

Водночас дивізійні структури управління зумовили зростання ієрархичності, тобто вертикалі управління. Вони стимулювали формування проміжних рівнів управління для координації роботи окремих груп, відділів і т.ін. Дублювання функцій управління на різних рівнях у кінцевому рахунку спричинило зростання затрат на утримання управлінського апарату.

Високий рівень цілеспрямованого управління в умовах комплексності, нерутинних видів діяльності в організації не може виникнути в традиційній лінійно-функціональній структурі. Важливо передбачити механізми, що дозволяють вирішувати міжособистісні, міжгрупові та міжорганізаційні конфлікти, що зв'язані з організацією взаємодії вер

тикальних і горизонтальних систем управління. Це під силу проектним структурам. Під проектною структурою розуміють тимчасову організацію, що створюється для вирішення конкретного комплексного завдання. В одну команду збирають різних спеціалістів і для них виділяються певні види ресурсів. Після завершення проекту та вирішення всіх зв'язаних з ним завдань спеціалісти повертаються у свої підрозділи на постійну роботу або переходять на роботу по виконанню іншого проекту.



Одним з найбільш поширених різновидів проектних організацій є матрична структура, коли члени проектної команди підкоряються керівникам тих функціональних підрозділів, у яких вони постійно працюють.

Переваги і недоліки матричної системи відображені в табл. 7.

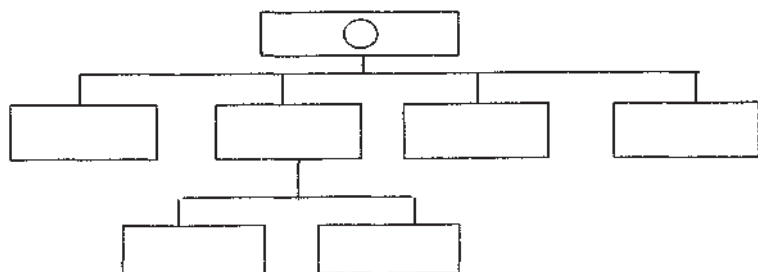
Різні модифікації ієрархічних структур, що використовувалися, не дозволяють вирішувати проблеми координації функціональних ланок по горизонталі, підвищення відповідальності та розширення повноважень керівників нижчих і середніх рівнів, звільнення вищого ешелону від оперативного контролю. Потрібний був перехід до більш гнучких структур, краще пристосованих до динамічних змін та вимог управління.

Організації часто зображують у вигляді розгалужених структур у так званих органограмах. Такі наочні зображення дають уявлення про чіткість ієрархії, а також однозначні розмежування, що являють собою завжди лише ідеал реальності, який насправді виглядає дещо інакше.

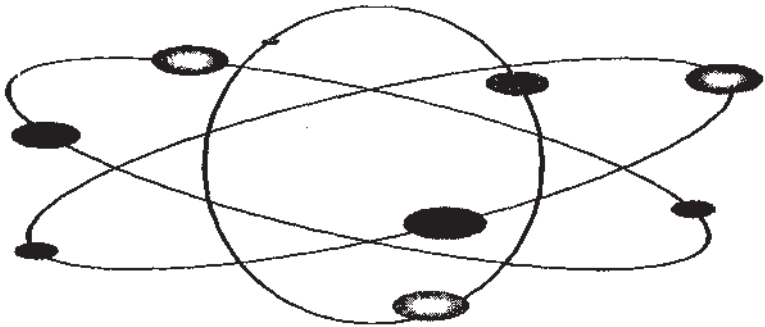
Переваги і недоліки матричної системи

| Переваги | Недоліки |
|---|--|
| 1) Можливість швидко реагувати і адаптуватися до внутрішніх і зовнішніх умов організації, що змінюються | 1) Складна система субпідлеглості, в результаті чого виникають проблеми, пов'язані із встановленням завдань та розподілом часу на їх виконання |
| 2) Підвищення творчої активності управлінського персоналу за рахунок формування програмних підрозділів, які активно взаємодіють з функціональними структурами | 2) Присутність змагальності між керівниками програм |
| 3) Рациональне використання кадрів за рахунок спеціалізації різних видів трудової діяльності | 3) Необхідність постійного контролю за "співвідношенням" сил між завданнями управління за цілями |
| 4) Збільшення мотивації діяльності за рахунок децентралізації управління і посилення демократичних принципів керівництва | 4) Складнощі в набутті навиків, необхідних для роботи за новою програмою |
| 5) Посилення контролю за вирішенням окремих завдань проекту | |
| 6) Скорочення навантаження на керівників високого рівня за рахунок делегування певної частини повноважень | |
| 7) Підвищення особистої відповідальності за виконання програми в цілому і її складових елементів | |

Традиційний погляд:



Соціотехнічне системне мислення:

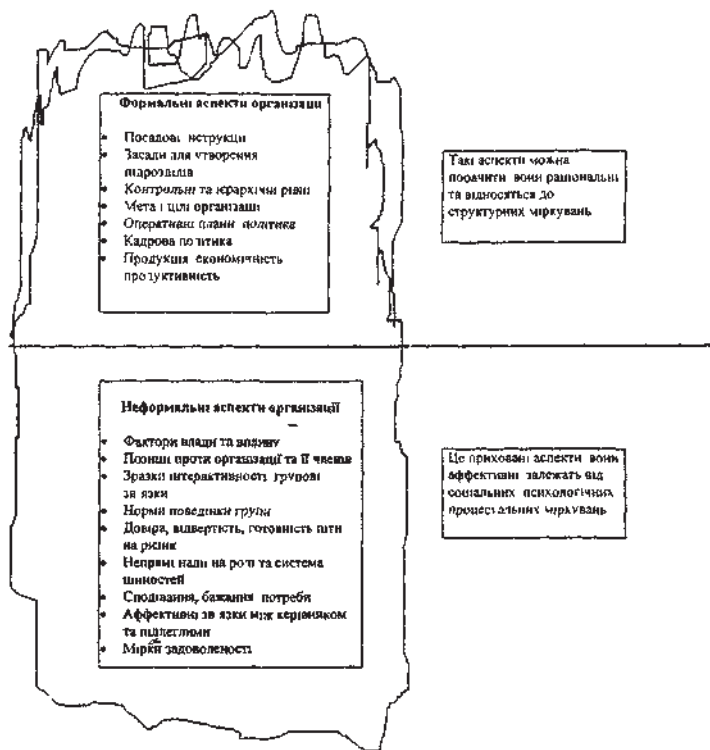


Насправді організація є живим організмом, в якому існують усілякі зв'язки, "короткі шляхи", "довгі шляхи", "темні закутки" та "зелене світло": тобто, де працюють люди, які хоча й мають спільні цілі та рухаються усередині певної структури, однак при цьому широко користуються своїм простором дій, можливостями інтерпретування і, насамперед, спілкування.

Таке сусідство чітко й раціонально поділеної формальної структури і неформальної структури з неформальними аспектами організації можна порівняти з айсбергом. Спочатку видно лише формальні аспекти, що закріплені у посадових інструкціях, організаційних планах та планах проведення заходів, філософії і директивах, оперативних планах та продуктивності. Лише з другого разу можна дізнатися про неформальні аспекти: справжні фактори впливу, зразки інтерактивності, внутрішні норми, панівну частку довіри та відвертості тощо. Лише ці аспекти створюють живу організацію, лише їхнє функціонування та "проходження" уможлиблює реалізацію формальних аспектів. Недаремно існує така горезвісна форма страйку, коли працюють за нормами, тобто дотримуючись суто формальних аспектів, "заморозивши" неформальне функціонування, що врешті-решт "заморожує" будь-яку організацію. Жива організація є завжди більшою за формальний скелет, вона створює свою власну організаційну культуру.

Головною властивістю структур, що відомі у практиці управління як гнучкі, адаптовані або органічні, є здатність останніх легко змінювати свою форму, пристосовуватися до нових умов, органічно вписуватися в систему управління. Ці структури орієнтуються на прискоре-

Організація у формі айсберга



ну реалізацію складних програм і проектів у межах великих організацій, об'єднань, цілих галузей і регіонів. Як правило, вони формуються на тимчасовій основі, тобто на період реалізації проекту, програми, вирішення проблеми або досягнення поставлених цілей.

Кількість та специфіка діяльності організаційних структур у сфері державного управління дуже різноманітна і їхня типізація потребує наукового дослідження. Наприклад, владна вертикаль державного управління не має чіткого розмежування предметів діяльності. Цим обумовлена наявність дублюючих структур управління в апараті Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України, у виконавчих органах влади в центрі і на місцях.

Побудова Української держави передбачає створення нових організаційних відносин та відповідних структур управління.

По-перше, характерним є перерозподіл функцій між різними органами державного, комерційного і громадського управління. По-друге, делегування функцій відбувається як згори донизу, так і знизу вгору.

3.2. Функції державного управління

Питання про зміст та структуру функцій державного управління спирається на визначення місця та ролі держави в життєдіяльності нового суспільства.

Функція державного управління - це специфічний за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісний управляючий вплив держави. Це дозволяє не лише виділяти й описувати функції державного управління, а й аналізувати розподіл кожної функції державного управління "по вертикалі" і "по горизонталі" управлінських функцій державних органів, тобто функціональну структуру державного управління. У свою чергу функціональна структура державного управління дає уявлення про форму державного устрою, рівні централізації і децентралізації, розвиненість місцевого самоврядування.

Набір функцій державного управління залежить від стану, структури і самокерованості управлінських суспільних процесів, а також місця і ролі держави в суспільному житті.

Зміст державного управління складає діяльність по реалізації його функцій, що здійснюється прийнятими формами і методами.

У функціях проявляються сутність, зміст, цілі і завдання управління.

В механізмі управління функції посідають ключове місце. У цих умовах розробку структури, застосування методів і засобів управління, добір, підготовку і розстановку кадрів доцільно здійснювати з урахуванням складу і змісту функцій управління та ефективності їх реалізації.

В управлінні використовується система функцій, тобто комплекс взаємозв'язаних у часі і просторі видів діяльності, що здійснюються суб'єктом управління.

Цілі і завдання державного управління реалізуються через відповідні функції. Характер цих взаємозв'язків відображений на рис.18.

Усі функції управління на кожному його рівні тісно зв'язані з цілями управління: стратегічними, тактичними і оперативними, з системою органів представницької, виконавчої гілок влади та органів місцевого самоврядування.

На кожному рівні управління функції реалізуються через механізм, що йому відповідає.

У світовій практиці і теорії державного управління до загальних функцій управління відносять: планування, організацію, регулювання, роботу з персоналом, контроль.

Загальні функції управління, характерні для будь-якого управлінського процесу, до цього часу не набувають належного розвитку в державному управлінні України.

Види і зміст спеціальних функцій управління обумовлюються відповідною сферою чи діяльністю управління. Ці функції називаються основними, бо для їх реалізації утворюються системи управління. До них відносять:

- 1) захист прав і свобод людини і громадянина, забезпечення особистої безпеки громадян і суспільної безпеки, охорону громадського порядку і власності;
- 2) забезпечення обороноздатності країни;
- 3) охорону державного кордону;
- 4) здійснення державної політики;
- 5) забезпечення економічної безпеки, раціонального використання і охорони природних багатств в інтересах нинішнього і майбутнього поколінь;
- 6) розвиток освіти, науки, культури, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту;



Рис. 18. Схема взаємозв'язків цілей, завдань і функцій управління

7) створення умов для всебічного розвитку особи;

8) захист сім'ї, материнства, батьківства і дитинства; соціальний захист, включаючи соціальне забезпечення та ін.

Складне становище на практиці склалося з реалізацією специфічних функцій державного управління. До таких функцій управління можна віднести:

- фінансування, тобто управління фінансовою системою;
- забезпечення науково-технічного розвитку;
- регулювання та охорону трудових відносин, що особливо актуально в умовах переходу до ринкової економіки;
- забезпечення якості товарів і послуг;
- організацію підготовки і перепідготовки персоналу та ін.

Соціальні функції державного управління майже випали з поля зору державних органів, що також погіршує економічне та соціальне становище суспільства. Потрібно знайти оптимальне співвідношення функцій управління, що їх мають здійснювати державні органи, і тих, які об'єктивно переходять до суб'єктів ринкових відносин. Держава має виконувати управлінські функції по відношенню до суспільства, і чим краще вона виконуватиме їх, тим гармонійніше і ефективніше розвиватиметься суспільство. Для цього передусім потрібно розрізнити тоталітарне, бюрократичне, волюнтаристське та інші форми управління і організоване, демократичне, правове й ефективне державне управління.

Управління організацією в наш динамічний час є складною роботою, яку не можна виконувати успішно, керуючись простими завченими формулами і правилами, що вже застаріли, як це за інерцією ще практикується й сьогодні і в державних, і в комерційних структурах. Причиною цього є стихійний перехід від сильно забюрократизованої моделі організації, що мала місце, до неокласичної, професійної або їх комбінації, що давно вже знайшли своє ефективне застосування у світі.

Як показують результати багатьох досліджень, успіх будь-якої організації залежить, у кінцевому підсумку, від ефективності процесу управління, спрямованого на забезпечення досягнення організацією своїх цілей.

Однією з головних проблем у державному управлінні є визначення і структуризація функцій та завдань, що вирішуються апаратом державного управління, і на основі визначених завдань та функцій державного управління моделювання оптимального комплексу засобів

для аналізу, прогнозування, планування, організації і контролю управлінської діяльності різних ланок державного управління. На рис. 19 зображена загальна субординація, взаємозв'язки в системі державної виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Чим займаються органи управління? Що роблять посадові особи? Відповідь на ці питання знайти не просто, настільки розманітними є види управлінської діяльності. Управлінська діяльність проникає в усі сфери економіки та суспільного життя. Вона зачіпає багато аспектів приватного життя кожної людини. Можна виділити першу ознаку, за якою маємо змогу класифікувати функції управління. Серед завдань державної служби - такі, які виконуються на пряме замовлення суспільства (соціальна оцінка, робота міліції та ін.), й ті, що в якомусь розумінні виникають із внутрішніх потреб системи (управління кадрами, закупівельна діяльність та ін.). У першому випадку ми говоримо про головні завдання, або функції, в другому - про допоміжні функції. Також існують види управлінської діяльності, безпосередньо пов'язані із застосуванням влади - командні функції. І головні й допоміжні та командні функції тісно взаємодіють.

Функція управління - напрямок діяльності. У теорії управління функція виступає як форма, засіб прояву між різними управлінськими процесами, в межах даної державної системи.

У функцій управління є певні особливості, зокрема:

- ◆ функції управління компонентів мають доцільний характер і здійснюються у межах (в середині) організації, зміни структури організації ведуть до зміни функцій;
- ◆ функції управління мають відносну самостійність по відношенню до системи;
- ◆ функції управління мають координативний характер, що дозволяє узгоджувати функції компонентів системи по горизонталі;
- ◆ функції управління знаходяться в субординаційній залежності, коли їх узгодження відбувається по вертикалі (характер субординації показує специфіку функцій і неоднакове їх значення у функціонуванні системи).



Рис. 19

Важливе значення мають головні функції. Головні функції це ті, заради яких політична влада, власне, і запроваджує служби державного управління. За своєю природою ці функції бувають дуже різними. Їхня спільна ознака - це те, що вони мають на меті забезпечувати колективні потреби населення - і в тому випадку, коли вони виникають у всього суспільства (оборона, боротьба зі злочинністю), і в тому, коли йдеться про частину індивідів, які його складають.

Структурно головні функції державного управління можна поділити на чотири категорії.

1. Функції центральної державної влади: оборона, підтримання зовнішніх зв'язків, міліцейська служба, судочинство, регламентація та ін.
2. Економічні функції: державні переваги в галузі грошового обігу і загальна координація економіки.
3. Соціальні функції: охорона здоров'я, перерозподіл прибутків.

Окремі державні служби виконують завдання, що дуже тісно пов'язані із застосуванням методів примусу державної влади.

Під головними (фундаментальними) функціями управління слід розуміти відносно відокремлені напрями управлінської діяльності, які забезпечують управлінську дію. Вони відображають суть і зміст управлінської діяльності на всіх рівнях управління.

Так, Мескон, Альберт і Хедоурі запропонували розглядати чотири функції: планування; організацію; мотивацію; контроль. Останнім часом до цих чотирьох функцій додалася ще й така функція управління як прийняття рішення.

Саме ці функції беруть участь у здійсненні будь-якого управлінського процесу. Наприклад, після контролю здійснюється зворотний зв'язок з метою усунення недоліків, відхилень, збоїв тощо, який і виконує завдання регулювання; у процесі стратегічного планування після встановлення цілей організації, вибору і реалізації стратегії відбувається оцінка розробленої стратегії шляхом її порівняння з функцією організації, що і є способом регулювання.

Отже, функції планування, прийняття рішення, організації, мотивації та контролю можна вважати головними, оскільки будь-яка інша управлінська діяльність буде здійснюватися шляхом послідовного їх застосування.

Так, з погляду управління функція планування полягає в розробленні змісту та послідовності дій для досягнення сформульованих цілей.

Функція планування (рис. 20) включає:

- вибір цілей організації;
- визначення політики, програм, способу дій і методів дослідження цілей.

Планування забезпечує основу для прийняття інтегрованих рішень і є життєво необхідним у кожній із підсистем та в глобальній системі в цілому.

Всю різноманітність планів можна класифікувати за такими ознаками. За предметом планування: планування цілей; планування засобів; планування процесів.

Залежно від термінів: довгострокове (більше 5 років); середньострокове (від 1 до 5 років); короткострокове (до 1 року); оперативне (квартал, місяць...).

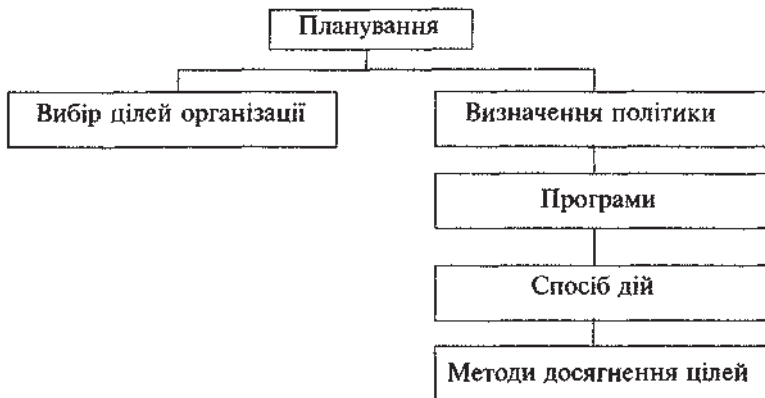


Рис. 20

За масштабами планування: загальне планування; планування по галузях діяльності; планування проектів (завдань).

За сферами планування: фінансове планування; планування робочої сили та ін.

Для того щоб функція планування досягла мети, вона повинна ґрунтуватися на таких принципах: повнота, точність, економічність, масовість. Будь-яке планування - це прогнозування майбутнього. Прогноз буде не надійним, якщо не ґрунтується на вичерпному знанні того, що відбувається тепер.

Він у вигляді конкретних заходів буде зафіксований у програмах дій і рішень, розроблених на його підставі. Розглянемо головні етапи планування.

Важливе значення має дослідження поточних фактів.

Чи йдеться про те, щоб негайно ухвалити рішення, чи про те, щоб накреслити плани на майбутнє, органи державного управління спочатку мають одержати оперативну й точну інформацію. Вивчення фактів, невіддільне від зусиль правильно їх витлумачити, ось командна функція, від якої залежить ефективність усіх інших управлінських функцій. Деякі центральні органи державного управління поінформовані погано. Деякі, навпаки, переобтяжені надміру нерозсортованою, а тому непідходящою, інформацією або мають у своєму розпорядженні відомості лише з других рук, а отже - перекручені, такі, наприклад, які постачає спеціалізована преса, різні зацікавлені організації тощо.

Головна проблема в цій галузі - знайти компроміс між швидкістю і точністю. Надто поспішну класифікацію розпорощених відомостей не можна здійснити без помилок, пропусків та непродуманих екстраполяцій; але людина діяльна, якою має бути державний службовець, воліє одержати відомості з певним допуском помилок, аніж зовсім не мати "свіжої" інформації. Отже функція планування включає в себе вибір цілей організації, а також визначення політики, програм, способу дій і методів їх досягнення. Шляхом планування керівництво прагне встановити основні напрямки зусиль і прийняття рішень, які забезпечать єдність цілі для всіх членів організації.

Проте спостереження показує, що планування не тільки не суперечить умовам ринку, а навпаки, сприяє його розвитку. Тому планування має безперервно адаптуватися до глибоких перетворень в Українській державі та в міру входження її у світове співтовариство.

Особливе значення має прогнозування. Надзвичайно важливо, щоб державні службовці "мислили категоріями майбутнього" і щоб державна адміністрація завжди "мала перед собою перспективу".

Вміння робити далекоглядний прогноз має тим більшу вартість, що проект від його реалізації завжди відділяє тривалий термін. А втім, мало знати, в якому напрямку впливатиме технічний прогрес на суспільний поступ. Треба також уміти передбачати ритм і рівень перетворень. У загальному плані кожний адміністративний орган повинен докласти максимум зусиль, аби з'ясувати, якими будуть потреби, що їх він покликаний задовольняти, і якою мірою йому потрібно пристосовувати до них свої засоби, структури та методи; тому

слід безперервно зиряти, наскільки його попередні прогнози відповідають дійсності.

Доцільно вчасно опрацьовувати програми і рішення. Підготовка програми - це логічний результат дослідження поточних фактів та складання прогнозів. Справді, адже характеристики плану не можуть бути незалежними від фактичних даних; розробляючи план майбутніх дій, завжди слід враховувати спонтанний розвиток речей і його ритм, а надто, якщо план передбачає тією чи іншою мірою змінити напрямок цього розвитку. З одного боку, слід подбати ще про одну істотну деталь, а саме: завдання всякого плану мають співвідноситися з дійсністю.

Реалізація управлінського рішення потребує попередньої підготовки цього процесу і практичного його здійснення, тобто виконання певної послідовності кроків у досягненні мети, закладеної в управлінському рішенні. Інакше кажучи, зміст поняття реалізації управлінського рішення полягає в організації процесу виконання рішення.

Організаційна функція скерована на об'єднання людей і ресурсів (матеріальних, фінансових та ін.) у систему таким чином, щоб спільна діяльність людей забезпечувала вирішення завдань, які стоять перед організацією.

Ця функція включає в себе (рис. 21) визначення видів управлінської діяльності, які необхідні для досягнення цілей, розподіл цих видів діяльності за підсистемами, надання прав і встановлення відповідальності за їх використання.

Таким чином, функція організації забезпечує взаємозв'язок (взаємозалежність) між різними підсистемами і всієї системи в цілому.

Структурна організація визначає, хто відповідає за певну функцію, оскільки вона складається з переліку компетентних виконавчих органів, які функціонують в апараті управління. Наявність структурної організації є передумовою виконання управлінських рішень.

Практика управління свідчить, що виконання рішення є однією з найбільш слабких сторін управлінської діяльності. Це результат некваліфікованої підготовки рішень, несвоєчасного доведення їх до виконавців, відсутності контролю за ходом реалізації рішень.

Організація виконання прийнятого рішення залежить від його характеру, виду, масштабів здійснення та ін.

Для успішного виконання простих, оперативних рішень потрібно здійснити наступні операції і процедури: сформулювати рішення, визначити необхідні ресурси для його виконання, довести рішення до виконавців та проконтролювати виконання.

У разі прийняття складного багатопланового рішення потрібно розробити спеціальну цільову програму його реалізації. Така програма повинна включати в себе три групи заходів: документальне оформлення та організацію доведення рішення до виконавців, забезпечення виконання рішення необхідними ресурсами і засобами; організацію контролю виконання рішення.

Документальне оформлення управлінського рішення здійснюється на основі чинних законодавчих та нормативних актів. Форму і зміст документального оформлення рішення вибирають, виходячи з призначення та статусу органу, що прийняв дане рішення. У будь-якому разі це документ, який зафіксував факт прийняття управлінського рішення; зміст конкретних дій, передбачених рішенням; перелік необхідних ресурсів; засоби і способи реалізації рішення; строки виконання рішення; очікувані результати від реалізації рішення; склад виконавців; способи контролю за виконанням рішення.

Після документального оформлення управлінського рішення воно доводиться до виконавців. Нерідко буває, що рішення прийняте своєчасно, але з певних причин доходить до виконавців лише через місяць-два, а буває і пізніше, втрачаючи свій сенс, оскільки змінюється ситуація.

Однією з важливих форм рішення є безпосередня участь виконавців у розробці проекту. Інколи з цією метою створюються комісії з людей, які можуть внести щось цінне, корисне у вирішення проблеми. Майбутні виконавці, беручи участь у підготовці рішення, роблять його більш реальним, оскільки краще знають резерви та труднощі.

Отже, організаційна функція спрямована на об'єднання людей, матеріальних, фінансових та інших ресурсів у систему таким чином, щоб організація могла виконувати свої плани і тим самим досягати своєї мети. Ця функція керівництва включає в себе визначення тих видів управлінської діяльності, що є необхідними для успішного вирішення завдань, які стоять перед організацією, розподіл цих видів діяльності по підрозділах, надання прав і встановлення відповідальності за їх використання.

Тривалий час практиками недооцінювалась функція "мотивації".

Мотивація - це управлінська діяльність, яка забезпечує процес спонукання працівників до дій, спрямованих на досягнення особистих цілей або цілей організації.

У процесі історичного розвитку було два етапи: застосування політики "батога і пряника"; використання методів психології (згідно з доктринами Фрейда, Мейо та ін.).



Забезпечення взаємозв'язку між різними підсистемами та всією системою в цілому

Рис. 21

Мотивація базується на двох категоріях: потребах (відчутті фізіологічної або психологічної нестачі чого-небудь) і винагородах (це те, що людина вважає цінним для себе).

Ефективність управлінських процесів у кінцевому підсумку визначається не тільки цілями, правильно визначеними плановими орієнтирами чи якісно розробленими рішеннями та обґрунтованими діями з виконанням їх, а й залежить від людей, які втілюють у життя цілі соціально-економічної системи, реалізують плани та виконують прийняті рішення. Людей можна примусити виконувати те чи інше рішення, ту чи іншу роботу. Але примусове виконання їх має певні межі, визначені, як правило, системою організації спільної праці та контролю за її здійсненням.

Сучасне управління за основу впливу на людей бере не примус, а мотиваційні регулятори, що побудовані з урахуванням психологіч-

них особливостей людини. Функція мотивації полягає в тому, щоб члени організації виконували роботу відповідно до обов'язків, які їм делегувалися, погоджуючи її з планом. А це можливо тільки в тому випадку, якщо керівництво правильно визначить спосіб задоволення сукупності потреб членів організації через хорошу роботу.

Процес контролю здійснюється через такі етапи: розробку стандартів і критеріїв; порівняння реальних результатів з прийнятими стандартами та критеріями; здійснення необхідних коригуючих дій.



Рис. 22

Розробка стандартів вимагає: обмеження в часі; конкретизації критеріїв; забезпечення реальності показників; забезпечення можливості прогнозування показників і результатів.

Порівняння досягнутих результатів за етапами: встановлення масштабу допустимих відхилень і принципів вимірювання конкретних результатів; передавання і розповсюдження інформації про конкретні результати; оцінки інформації про отримані результати; обґрунтування висновків на засадах порівняння результатів і стандартів.

Коригуючі дії базуються на виборі таких рішень: невжиття заходів; усунення відхилень; перегляд стандартів; поєднання кількох попередніх підходів.

Контроль повинен: відображати пріоритети організації відповідно до стратегічної спрямованості її діяльності; орієнтуватись на досягнен-

ня конкретних результатів, відповідати тому виду діяльності, яка є основою для організації; забезпечувати своєчасність, мобільність, надійність та гнучкість застосування контрольних операцій; відзначатися зростанням; бути економічним, тобто базуватися на порівнянні витрат на контроль з його досягненнями.

В організаціях виникає необхідність створення інформаційно-управлінської системи контролю, тобто системи для підготовки керівництву інформації, потрібної для прийняття управлінських рішень. Така система повинна видавати інформацію про минуле, сучасне і майбутнє. Вона базується на використанні комп'ютерної техніки та зорієнтована на користувача.

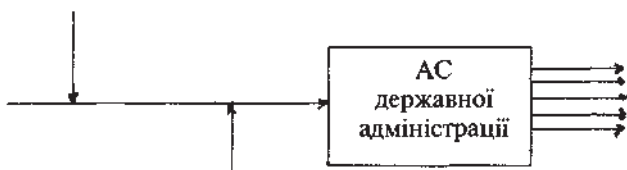
При проектуванні інформаційно-управлінської системи здійснюють: аналіз прийняття управлінських рішень; аналіз інформаційних вимог; агрегування управлінських рішень, тобто координування та інтегрування конкретних рішень у структурі управління організацією; проектування процесу обробки інформації; оцінку та аналіз інформації, яку видає інформаційно-управлінська система, з метою виправлення допущених помилок; встановлення зворотного зв'язку в межах інформаційно-управлінської системи.

Без контролю не може бути ефективного управління. Контроль необхідний у всіх людських спільнотах. А особливо в організаціях великого масштабу, з численними функціями. В таких розгалужених структурах керівники, з огляду на вузьку спеціалізацію завдань та велику кількість перехідних ланок, не можуть самі, власними силами стежити за точним виконанням програм і наказів, так само, як і за надійним функціонуванням дорученого їм апарату.

Контроль як командна функція являє собою один з аспектів здійснення керівництва. Кожний керівник має знати, як підлеглі виконують його розпорядження. Тоді, коли він самостійно не може здійснювати цю функцію, він частково або повністю передає її спеціалізованому органу. Функція контролю полягає в забезпеченні досягнення організацією своїх цілей. Фактично ця функція спрямована на визначення відхилень у досягненні очікуваних результатів (виявлення проблем) і вироблення коректуючих дій, спрямованих на забезпечення виконання плану всією організацією.

Перелічені та описані функції взаємозалежні і мають дві загальні характеристики: всі вони вимагають прийняття рішень, і для всіх необхідна комунікація (зв'язок), обмін інформацією, щоб одержати інформацію для прийняття правильного рішення і зробити це рішення зрозумілим для інших членів організації.

Будь-яка багаторівнева система діє на основі певного механізму функціонування. Механізм функціонування включає множину впорядкованих у часі та просторі функцій, а також набір обмежень, що регламентують виконання цих функцій (в організаційному відношенні) у підсистемах в процесі їх взаємодії. (Під реалізацією функції розуміють перетворення одного чи кількох входів в один чи кілька виходів).



Велику роль у конструктивній роботі організації мають відігравати (допоміжні) функції управління. До цього виду функцій належать: кадрова, матеріально-технічна, фінансова, діловодства та ін.

Зазначені функції мають обслуговувати реалізацію загальних і спеціальних функцій. Від успішного їх використання залежить ефективність управлінської діяльності. Функції знаходять свою конкретизацію в законах держави та у створених механізмах їх використання.

Отже, у функціях управління полягають сутність і зміст управлінської діяльності на всіх рівнях їх здійснення. Якщо головні функції мають ту особливість, що істотно відрізняються одна від одної, то допоміжні характеризуються тим, що вони застосовуються в усіх видах державної служби:

1. Управління персоналом.
2. Придбання майна та обладнання й управління ними.
3. Бюджет і бухгалтерський облік.
4. Юридичні функції.
5. Документування.

На деяких допоміжних функціях спинимося детальніше.

Управління персоналом. З усіх допоміжних функцій ті, що стосуються персоналу, є найважливішими. Спосіб, у який вони здійснюються, справляє вирішальний вплив на діяльність органів державного управління. Визначити кадрову політику (чи то на рівні якоїсь окремої служби, чи на рівні міністерства, або в глобальних масштабах усієї системи державного управління) означає дати відповідь на численні запитання.

Визначення потреби в кадрах. Точно визначити потребу всієї служби в штатних працівниках як у кількісному, так і в якісному плані - завдання, що має домінувати (принаймні з погляду логіки) над усіма іншими. Яким має бути необхідний для цього штат? Які якості повинні мати ці працівники? Реально вирішити цю проблему надзвичайно складно, але можна значно полегшити її вирішення за допомогою технічних засобів.

Визначення потреби в кадрах у її кількісному аспекті. Проблема визначення кількості необхідних працівників виникає як при утворенні нової служби, так і в разі реорганізації, коли йдеться про збільшення чи про зменшення обсягу її завдань. Уповні вона постає під час обговорення бюджетних асигнувань, коли начальник управлінської структури повинен обґрунтувати видатки на утримання свого штату або мотивувати заяву на їхнє збільшення. Раціональний підрахунок потреби в кадрах має ґрунтуватися на глобальному обсязі завдань, виконуваних державною службою. А цей обсяг залежить від багатьох факторів. Він є наслідком числа "унітарних управлінських операцій", які виконує служба, а також залежить від способу здійснення цих операцій, бо цей спосіб може вимагати більше або менше персоналу.

Кваліфікація працівників. Проблема полягає в тому, щоб наперед з'ясувати, якими якостями та здібностями мають бути наділені працівники, котрі обійматимуть посади, що у своїй сукупності утворюватимуть державну службу. Терміни "якості" та "здібності" слід розуміти в їхньому якнайширшому значенні, тобто йдеться не тільки про практичний досвід та інтелектуальну здатність, а також про вік, фізичні й моральні якості.

Добір і навчання персоналу - процес неподільний: або набирають вже навчених спеціалістів, яких можна відразу ставити на робочі місця, або, навпаки, беруть на себе завдання прищепити їм необхідні знання та навички, яких від них сподіваються.

Методи добору кадрів дуже різноманітні. Це може бути і застосування психотехнічних тестів та іспитів із залученням психологів і психосоціологів, а може бути і конкурсний відбір.

Документування можна визначити як систему дій, спрямовану на пошук, збирання і розповсюдження інтелектуальної інформації, яка потрібна персоналові державної установи для виконання своїх обов'язків. Воно має велике значення для здійснення всіх видів управлінської діяльності. Перш ніж виконати розпорядження вищого керівництва, висунути якийсь проект або ухвалити рішення кожен працівник державної служби, якщо він прагне, щоб його діяльність дала

корисні результати, повинен мати у своєму розпорядженні певну задокументовану інформацію як практичного, так і правового характеру, таку собі інтелектуальну "сировину". Потреби різних категорій службовців у цьому відношенні різні, вони залежать від характеру виконуваних завдань, ієрархічного рівня та досвіду роботи в даній установі і т. ін.

Якщо необхідність у такого роду діяльності не викликає сумніву, то це зовсім не означає, що вона завжди задовольняється. Багато державних служб так і не спромоглися організувати документальне забезпечення своїх працівників. Більше того, навіть у випадку функціонування служби документації чимало працівників не вміють або не хочуть користуватися результатами її діяльності. Багато з них твердять, що просто немає часу. Але це не правильно. Той, хто не користується з готової інформації, втрачає значно більше часу, виконуючи роботу, вже зроблену іншими, а забезпечення оперативного комп'ютерного зв'язку для обміну документами і даними значно прискорить вирішення спільних завдань. Особливістю всіх видів функцій управління є те, що хоча ці функції управління перераховані й описані кожна окремо, їх неможливо розглядати незалежно, вони не підкоряються суворій часовій послідовності. Крім того, виконання кожної з цих функцій залежить від виконання інших.

Таким чином, основне завдання керівництва полягає в інтеграції всіх функцій для того, щоб забезпечити ефективне досягнення спільних цілей системи. Функціональний аналіз процесу управління має здійснюватись у певній послідовності:

- 1) Визначаються об'єкти і функції управління.
- 2) Розробляється модель процесу управління.
- 3) Встановлюється фактичний обсяг робіт по виконанню функцій управління.
- 4) Зіставляється фактичний обсяг робіт за функціями з найбільш ефективним.

Результати здійсненого функціонально-структурного аналізу є базою для розробки концепції генеральної схеми управління на різних його рівнях (держава, галузі економіки, підприємство). В ній формуються цілі, завдання, принципи, функції, напрямки і форми удосконалення організаційної структури управління.

3.3. Загальні підходи до реформування організаційних структур державного управління

Дослідження показують, що соціально-економічний розвиток держави можна забезпечити лише при зростаючому використанні управлінських ресурсів. Шлях до високої якості й ефективності будь-якого виду соціальної діяльності людини лежить через підвищення ефективності та якості управління. Ось чому різке підвищення якості управління й ефективності управлінської діяльності, функціональної результативності роботи державного апарату стало важливим завданням сучасного періоду. Чим досконалішим буде державне управління, тим легше вирішуватимуться проблеми, які виникають в інституціях правової держави. Гнучкість державно-управлінських відносин, оптимальний механізм їхнього впливу на суспільство сприятиме своєчасному виходові з соціально-економічних та політичних колізій.

Метою системи державного управління є визначення функцій, тоді як мета державного управління - у підтриманні показників системи на рівнях, які відповідають певним вимогам. Одне із завдань формування, вдосконалення системи державного управління полягає в тому, щоб визначити відповідні характеристики, управління якими дозволяє підтримувати функціонування системи в заданих межах.

Кінцевою метою синтезу систем є створення таких елементів управління, які також спроможні компенсувати вплив зміни навколишніх умов на систему та підтримувати її функціональну стійкість у разі непередбачених ситуацій.

З точки зору теорії управління можна сформулювати вимоги - до системи державного управління за чутливістю, стійкістю, швидкістю реакції.

“Чутливість” системи характеризує величину відхилення від еталону, за якої система починає справляти відповідний регулюючий вплив.

“Стійкість” системи - це здатність системи підтримувати протягом певного часу вибраний режим функціонування.

“Швидкість реакції” характеризує швидкість, з якою система може коригувати відхилення від заданих еталонів.

Управління здійснюється за допомогою інформаційної мережі, яка є засобом управління. Інформація, тобто потік відомостей про зміни в системі, це основа управління системою. Потік таких відомос-

тей необхідний для успішної діяльності будь-якої структури або організації.

Поява припустимих відхилень від запланованих результатів, звичай, є показником функціонування системи. При виявленні таких відхилень передається інформація про необхідність коригування виходу системи. Як правило, вдається виявити тенденції у функціонуванні системи раніше, ніж відхилення стануть загрозливими. Постійна коригуюча дія в процесі роботи системи - характерна ознака для надійного управління.

Коли відхилення фактичних результатів роботи системи (виходів) від запланованих стають занадто великими, може виникнути ситуація, що називається "втратою управління". Це означає, що за наявних параметрів системи її цілі є недосяжними. У цьому разі необхідно або переглянути мету системи, враховуючи її реальні можливості, або знову ж таки спроектувати всю систему.

Корегувати роботу системи можна прямим або непрямим впливом, шляхом "неформальних", тобто не передбачених спеціальними управлінськими розпорядженнями, тиском, примусом.

Основними вимогами, що ставляться до системи управління, є підтримка відповідного рівня випуску та якості вихідних продуктів системи в межах, необхідних для досягнення її кінцевої мети. Як правило, недоцільно контролювати всі параметри та умови, які характеризують вихід системи. Тому надзвичайно важливо правильно вибрати параметр, який повинен контролюватися. Між цим параметром та роботою всієї системи в цілому має бути пряма залежність. Тобто задовільне керування цим параметром повинно означати, що вся система працює успішно.

Важливим також є відношення зв'язку процесу вимірювання.

У багатьох випадках застосовується вибірковий метод вимірювання виходів системи. Мета цього методу полягає в тому, щоб одержати відповідну характеристику цілої системи, не виконуючи повністю випробування всіх складових. Основою статистичних вибіркового методів є теорія ймовірності.

Головне положення теорії статистики полягає в тому, що значення випадкової величини, яке спостерігається, підкоряється певному законові розподілу. Якщо знайдено придатний закон розподілу, то можна вирахувати вірогідність того, що випадкова величина матиме певне значення або що значення цієї випадкової величини знаходиться у відповідних межах.

При ефективному здійсненні державного управління виникає низка проблем.

Іноді труднощі виникають у виборі характеристики, за якою буде провадитися управління. При визначенні характеристики, яка найбільше підходить для вимірювання, часто доводиться вибирати між двома характеристиками, одна з яких найбільш повно відбиває цілі системи, а друга може бути найбільш зручною та економічною з точки зору процесу вимірювання.

Інша проблема виникає у випадку, якщо до зворотного зв'язку потрапляє неточна інформація.

Важливим фактором в управлінні системами є також час, тобто швидкість реакції. Чим вища швидкість реакції системи на сигнал помилки, тим імовірніше, що система буде перерегульована; але будь-яка затримка у виробленні коригуючого впливу на вхід системи може за певних відповідних умов обійтися занадто дорого. Крім того, неадекватний або несвоєчасний потік інформації по ланцюгу зворотного зв'язку може призвести до порушення процесів у системі.

Для вирішення цієї проблеми використовується спосіб попередження, який враховує зміни не тільки величини відхилення параметру, але і його швидкості.

Правильне визначення еталонів також є важливою проблемою для багатьох систем управління.

Еталони повинні бути настільки точними, наскільки це можливо. Їх необхідно доводити до відома всіх, хто має з ними справу. Більше того, недостатньо тільки ознайомити співробітників з цими еталонами; необхідно, щоб вони були ясно усвідомлені.

Найбільш важливою проблемою в системах є відсутність реакції окремих осіб на вимогу провести той чи інший коригуючий вплив. Це може проявитися у протидії управлінню або у відмові нести відповідальність за виконання дії. Тому в системах державного управління важливим фактором є створення таких умов, які б стимулювали співробітників до виконання завдань, які їм доручені.

Часто ефективність державного управління визначають як узгодження результату управління з метою, поставленого завдання з виконаною роботою. Проте тут не береться до уваги такий сутнісний при визначенні змісту терміна ефективності момент, як кількість сил, енергії, ресурсів, часу тощо, витрачених при досягненні мети. А саме це і відіграє надзвичайно велику роль при оцінюванні ефективності функціонування великих систем. Чи не тому найкраще категорія ефективності розроблена у сфері економіки, де ефективність тієї чи іншої

системи зразу знаходить своє відображення у грошовому вираженні. Ефективна система приносить прибуток, неефективна - збитки. Звичайно, суто економічна ефективність може не тільки не збігатися з ефективністю, але й суперечити їй, що впливає із загального соціального призначення управління в тій чи іншій сфері суспільного життя. Наприклад, ефективне виробництво може призвести до екологічного забруднення, на ліквідацію якого може не вистачити всього прибутку даного підприємства. Іншим прикладом може бути система кінопрокату. Касовий збір є визначальним, внаслідок чого поширюються низькопробні фільми, що в цілому не сприяють вихованню молоді чи культурному зростанню суспільства.

Існують два терміни щодо ефективності державного управління. В одному випадку розуміють ступінь результативності, з яким мета втілюється в життя, в іншому - як витрати на одиницю випуску. Тут розрізняється політична й економічна ефективність. Інші дослідники виділяють також якісну та кількісну сторони ефективності. Критерієм виступає не лише оптимальний розподіл ресурсів у суспільному виробництві, але й раціональне їх використання, що у цілому в довгостроковому періоді в умовах всього суспільства дозволяє назвати виміром ефективності досягнення загальної мети. Саме до мети, а не до засобів, треба і застосовувати критерії визначення ефективності.

Отож, можна погодитися з тим, що ефективність в умовах великих систем у довгостроковому періоді полягає у співвідношенні результатів до затрат при досягненні поставленої мети. Цю формулу не можна вважати абсолютною, вона не охоплює всю складність проблеми, проте дозволяє зараз розглянути ефективність функціонування та накреслити перспективи удосконалення системи державного управління в нашій країні.

Для ефективного функціонування системи державного управління передусім необхідно правильно поставити мету, завдання. Лише коректне та чітке формулювання цілі, реальної для виконання, внутрішньо не суперечливої може мати наслідком її виконання. У Конституції України вказується, що основними принципами розвитку нашої держави є побудова правового демократичного незалежного соціального суспільства. На їх здійснення має бути спрямоване державне управління. А для цього необхідно визначити відповідні фактори, що будуть сприяти їх ефективному виконанню.

Для найефективнішого здійснення всіх державних функцій потрібне чітке визначення функцій, поділ праці, раціональна система органів управління з визначеними правами та функціями.

Названі фактори не охоплюють весь обсяг проблеми, проте навіть їх втілення в життя дозволить якісно покращити ефективність системи державного управління. Саме його реформування, доведення до рівня сучасних вимог дозволить з оптимізмом дивитися на перспективи удосконалення державного управління. Висока якість прийняття рішень, визначення шляхів їх виконання, високий рівень апарату державної служби, демократизм при оцінці та корекції результатів можуть забезпечити стабільність і процвітання в нашому суспільстві.

Аналіз практики функціонування структур державного управління виявив низку суттєвих факторів, що заважають кардинальній перебудові всієї системи управління, її адаптації до нових економічних та соціально-політичних умов. Найважливіші з них полягають у наступному.

Домінуюче значення у процесі реформування структур державного управління досі мала політична доцільність, а не державна потреба в тих чи інших змінах. Це призводить на практиці до втягнення державного апарату в політику.

По-друге, не було вжито дійових заходів щодо зміни змісту державного управління, переведення його на принципово нові основи функціонування.

По-третє, немає детального прогностичного опрацювання нових проблем управлінського процесу стосовно змін, що відбулись у державі. Однозначного розуміння системи державної влади в цілому та окремих її гілок у практиці та законодавстві не склалось.

Для розвитку системи державної влади, та її гілок суттєве значення має питання про розуміння самої системи державної влади, а також її підсистем та умов, що впливають на її конструктивне функціонування. Спинимось на деяких аспектах цього питання.

Нормативною основою для визначення системи державної влади в структурному плані є Конституція України.

Конституція України 1996р. визначила, що "державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову" (ст. 6). Тобто опосередковано можна думати, що мова йде про систему державної влади. З-поміж конкретних органів державної влади Основний Закон виділяє: Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади в Україні (ст. 75), Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі виконавчої влади (ст. 113), у ст. 114 згадується про центральні органи виконавчої влади і т.д.

По-четверте, не зовсім вирішено питання і про структурно-функціональне представлення системи державної влади. Воно ж прямо впли-

ває на розмежування предметів відання в системі органів державної влади.

Аналіз функціонально-предметної сфери органів державної влади здійснити складно. Особливо, виявлення функціональної сфери державної влади та її гілок і процесу розподілу предметів відання та повноважень по вертикалі і горизонталі. В цілому створено досить розмите уявлення про функціональну систему державної влади. Доцільно більш точно закріпити структурну схему розподілу державної влади на три її класичні гілки: законодавчу, виконавчу й судову та більш повно визначити структурну і функціональну складові державної влади, визначити функціональне призначення та окреслити основи для подальшої легітимації правового статусу основних рівнів органів, що формують ту чи іншу підсистему влади в Україні.

Кожна гілка державної влади має повноцінно реалізувати державність на своїй ділянці з урахуванням різноманітності керованих об'єктів, забезпечити їх науково обгрунтовану структуру та застосування різних методів державного впливу на розвиток кожної підсистеми в цьому розумінні.

Правовий статус органів державної влади, правила їх діяльності не можуть бути кваліфіковано вирішені, якщо нормативно не врахувати склад цих органів і їхнє призначення в системі.

Перехід України до правової, демократичної держави може відбутися за глибокої спеціалізації та диференціації організаційних явищ, що виступають однією з необхідних умов і факторів ефективного функціонування та розвитку державного управління. Життєвий цикл будь-якої організації складається з послідовних стадій, таких як: формування організації, її ріст, стабілізація і спад (криза). Причому, як зазначають Нарушак В.Б. та Степанова Л.А., остання стадія не обов'язково завершується ліквідацією організації. Можливий варіант її "відродження", "перетворення"¹.

Серед об'єктивних передумов формування і розвитку організаційних структур державного управління Ю.С.Дульщикова виділяє наступні:

- ⇒ рівень суспільного поділу праці й розвитку виробництва в масштабі суспільства;
- ⇒ ступінь концентрації і спеціалізації виробництва;

¹ *Нарушак В.Б., Степанова Л.А.* Психотехнології внутріфирменного менеджмента. - М., 1998. - С.40-41.

- ⇒ процес перетворення адміністративно-командної системи управління в систему демократичного управління і самоврядування при соціально орієнтованих ринкових відносинах;
- ⇒ роздержавлення державної власності і формування акціонерно-корпоративного суб'єкта господарювання².

Рішення про проектування, зміну, реформування організаційної структури державного управління приймається тоді, коли діюча управлінська структура не ефективна. У процесі проектування чи реформування ставиться завдання створити таку структуру державного управління, яка б найбільш повно відображала мету і завдання організації, тобто йдеться про те, щоб створена структура управління якнайкраще дозволяла організації взаємодіяти з зовнішнім середовищем, конструктивно й доцільно розподіляти і спрямовувати зусилля керівників та службовців і таким чином задовольняти потреби громадян держави та досягти своєї мети з високою ефективністю.

Процес проектування, реформування чи реорганізації оргструктури державного управління складається з таких основних етапів. Перший етап - аналіз організаційних структур державного управління; якою мірою така структура відповідає вимогам, що ставляться до організації. Тобто на цьому етапі визначають, чи структура державного управління раціональна з точки зору встановлених оцінювань критеріїв, що характеризують її якість.

До цих критеріїв належать: принципи державного управління, оптимальність апарату управління, функцій управління.

Другий етап - проектування, реорганізація та реформування оргструктур. Методологічні підходи до проектування, реорганізації та реформування оргструктури державного управління залежно від закладеного в них поєднання використовуваних методів можна умовно об'єднати в такі групи:

- 1) аналогія - передбачає використання досвіду проектування, реорганізації та реформування структур державного управління в аналогічних державних системах;
- 2) експертний метод - базується на вивченні пропозицій спеціалістів-експертів. Вони можуть (залежно від встановлених завдань) або самі спроектувати варіанти організаційної структури державного управління, або оцінити чи провести експертизу розроблених проектувальниками структур;

¹ Дудьшиков Ю.С. Организационные структуры управления // Общий и специальный менеджмент: Учебн. пособие. - М., Изд-во РАГС, 1997. - С.70.

- 3) структуризація цілей - передбачає вироблення системи цілей організації і її наступне суміщення із структурою, що розробляється. В цьому випадку оргструктура державного управління будується на основі системного підходу, який яскраво проявляється у формі графічного опису цієї структури з якісним і кількісним аналізом та обґрунтуванням варіантів її побудови і функціонування.

У широкому розумінні системність дозволяє подивитись на сучасну структуру державного управління крізь призму таких рис, як:

- ⇒ цілісність, коли всі елементи і частини системи служать дослідженню загальних цілей, що стоять перед структурою управління та організацією в цілому. Це не виключає можливості виникнення неантагоністичних протиріч між її окремими елементами (підрозділами);
- ⇒ складність, що проявляється у великій кількості зворотних зв'язків, у тому числі і в процесі стратегічного планування та управління;
- ⇒ велика інерційність, що передбачає можливість з високим ступенем достовірності передбачити розвиток організації в майбутньому;
- ⇒ високий ступінь надійності функціонування, який визначається взаємозамінністю компонентів і засобів життєдіяльності організації, можливістю використання альтернативних технологій, ресурсів, засобів організації управління;

- 4) організаційне моделювання - дозволяє чітко сформулювати критерії оцінки ступеня раціональності організаційних рішень. Його суть полягає в розробці графічного, машинного опису розподілу повноважень і відповідності в організації.

У процесі проектування, реорганізації, реформування оргструктур управління як правило вирішуються наступні основні завдання: визначення типу структур управління; уточнення складу й кількості підрозділів за рівнями управління; чисельність управлінського персоналу; визначення характеру супідлеглості між ланками організації; розрахунок затрат на утримання апарату управління. Потім встановлюються функції для кожного структурного підрозділу, потоки інформації, взаємозв'язки і документооборот, повноваження, відповідальність і права підрозділів та службовців.

Проектуючи, реорганізуючи, реформуючи організаційні структури державного управління потрібно дотримуватись вимог до організаційної структури.

1. Оптимальність. Структура державного управління вважається оптимальною, якщо між ланками і ступенями державного управління на всіх рівнях встановлюються раціональні зв'язки за найменшої кількості ступенів державного управління.

Вибираючи структуру управління потрібно враховувати ознаки оптимальної структури:

- ⇒ невеликі підрозділи з висококваліфікованим персоналом;
- ⇒ невелика кількість рівнів керівництва;
- ⇒ наявність у структурі груп спеціалістів;
- ⇒ орієнтація графіків роботи на конкретний об'єкт управління;
- ⇒ швидка реакція на зміни;
- ⇒ висока продуктивність;
- ⇒ низькі затрати.

Впливаючі фактори:

- технологія;
- зовнішнє оточення;
- розмір організації, установи, підприємства;
- наявність персоналу;
- система рішень;
- структура, що склалась.

Ознаки структуризації:

- ⇒ функціональне призначення;
- ⇒ об'єкт обслуговування;
- ⇒ обслуговуючий регіон;
- ⇒ інтервал робочого часу;
- ⇒ кількість підлеглих;
- ⇒ управлінський процес.

Для побудови оптимальної структури необхідна вихідна інформація, що полягає у:

- характеристики об'єкта управління;
- матеріальних зв'язках об'єкта управління;
- інформаційних зв'язках об'єкта управління;
- складових завданнях державного управління.

Визначальними параметрами є:

- кількість рівнів управління;
- кількість підрозділів;
- кількість підлеглих;
- розподіл обов'язків;
- розподіл працівників;
- ступінь автоматизації робіт;
- маршрут руху інформації.

Оцінними параметрами мають бути:

- витрати на утримання системи управління;
- напруга праці в підрозділах;
- інформаційне навантаження на працівників;
- час обробки інформації;
- час реагування на управлінські зриви;
- час реагування на оперативні запити;
- час вирішення завдань управління;
- кількість помилок в управлінських рішеннях.

2. **Оперативність.** Суть цієї вимоги в тому, щоб за час від прийняття рішення до його виконання в керованій системі не встигли відбутися незворотні негативні зміни, що роблять непотрібною реалізацію прийнятих рішень.

3. **Надійність.** Структура державного апарату управління має гарантувати достовірність передачі інформації, не допускати перекручення управлінських команд та інших даних, що передаються, забезпечити безперебійність зв'язку в системі управління.

4. **Економність.** Завдання полягає в тому, аби потрібний ефект від управління досягався при мінімальних затратах на управлінський апарат. Критерієм цього може бути співвідношення між затратами ресурсів і корисним результатом.

5. **Гнучкість.** Здатність змінюватися відповідно до змін зовнішнього середовища.

6. **Стійкість структури державного управління.** Незмінність її основних властивостей при різних зовнішніх впливах, цілісність функціонування системи управління та її елементів.

Удосконалення організаційної структури управління великою мірою залежить від того, наскільки при її проектуванні, реорганізації або реформуванні вдається дотримуватися принципів:

- 1) доцільного числа ланок управління і максимального скорочення часу проходження інформації від вищого керівника до безпосереднього виконавця;
- 2) чіткого відокремлення складових частин оргструктури (складу її підрозділів, потоків інформації і т.д.);
- 3) забезпечення здатності до швидкої реакції на зміни в управлінській системі;
- 4) надання повноважень на вирішення проблем тому підрозділові, який найбільше поінформований у цьому питанні;
- 5) пристосування окремих підрозділів апарату управління до всієї системи управління організацією в цілому і до зовнішнього середовища.

У різних організаціях (з урахуванням специфіки роботи) використовуються й інші принципи побудови оргструктур, які найбільш повно відображають особливості їх функціонування.

У процесі проектування, реорганізації, реформування оргструктур розрізняють такі стадії, як: аналітична - вивчення існуючої практики і вимог до побудови оргструктур); проектна - проектування (моделювання) структури управління; організаційна - організація застосування запроєктованої оргструктури.

Наступний етап проектування оргструктур державного управління полягає в оцінці ефективності оргструктур. Ступінь удосконалення оргструктур державного управління проявляється у швидкості дії системи управління організацією і в високих кінцевих результатах її діяльності.

Оцінка ефективності управління може бути проведена за рівнем реалізації завдань, надійності й організованості системи управління, швидкості та оптимальності управлінських рішень, що приймаються.

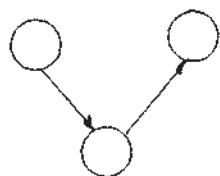
Параметри ефективності оргструктур державного управління можуть бути зведені до таких заходів, як:

- ◆ удосконалення оргструктур і форм управління: скорочення ланок, укрупнення організації, зміни складу структурних підрозділів, поділ і кооперація праці та інші напрямки;
- ◆ зміна функцій управління;
- ◆ удосконалення ресурсного забезпечення;
- ◆ удосконалення методів управління і т.д.

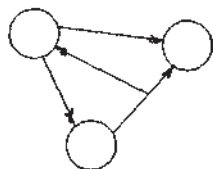
Аналіз показує, що динамізм та оптимальність організаційних структур тим ефективніші, чим уважніші керівники до кожної люди-

ни. При цьому, як зазначають автори колективної двотомної праці "Управленческое консультирование", до змін мають бути готові не тільки люди, які втілюють у життя необхідні зміни, але й керівники, бо "хто хоче, щоб його підлегли і колеги змінились, має бути готовий аналізувати й міняти власну поведінку, робочі методи та відносини"¹. Це золоте правило організаційних змін.

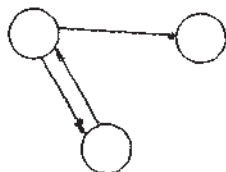
Особливе значення при реформуванні організаційних структур мають форми делегування повноважень.



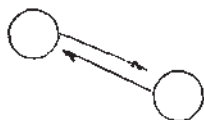
I-а - повне делегування (підлеглий виконує роботу та несе відповідальність за неї. Керівник не втягнений в роботу).



II-а - обмежене делегування (підлеглий виконує роботу та спільно з керівником несе відповідальність за неї).



III-а - нульове делегування (підлеглий виконує роботу, але відповідальність за неї несе керівник).



IV-а - делегування навпаки (підлеглий перекладає роботу на керівника).

¹ Управленческое консультирование. - Т.1. - М, 1992. - С.77.

Отже, організаційні структури державного управління мають бути гнучкими, рухливими, пластичними, такими, що розвиваються. Консерватизм організацій державного управління призводить до гальмування розвитку держави.

Функціональний “зріз” організацій також потребує постійної уваги, корегування, стимулювання і контролю. У функціонуванні будь-якої організації не може бути раз і назавжди заданої передбачуваності. Без сильного зовнішнього та внутрішнього організаційного впливу діяльність організацій структури поступово дисфункціонуватиме.

Сьогодні перед державним управлінням постають принципово нові організаційні проблеми. Причому вони стосуються всіх суб’єктів державного управління, що діють у всіх сферах суспільної життєдіяльності. Бо проблеми мають, з одного боку, універсальний характер, а з другого - вони конкретизовані, а інколи й унікальні. Потрібно відмовитися від широко прийнятих, укорінених шаблонних, уніфікованих структур і перейти до їх різноманітності.

Головною вимогою, що ставиться до організаційної структури, має бути не її “прибудова” до тих чи інших уявлень або установок, а її здатність відповідати виду діяльності, що організовується, та забезпечувати його високу економічну і соціальну ефективність.

Сьогодні суттєво змінюються підстави, на яких базуються структурний і функціональний “зрізи” організацій. Першим моментом у будь-якій організації взаємодії людей є їхня діяльність - активність у певному напрямку, з відомими цілями та наявними ресурсами. Але більш новим і незвичайним, виходячи із світових тенденцій, стає управлінський технічний і виробничий потенціал діяльності, що диктує структуру організацій. Не технологія діяльності має пристосовуватися до структури організацій, а навпаки, структура організацій має постійно йти за технологією, що розвивається. Важливо, щоб структура організацій охоплювала якийсь цілісний, закінчений цикл технологій. Інакше, охоплюючи лише окремі ланки, учасників технологічного циклу, організація не розкриє усіх своїх можливостей.

Другим моментом в організаційних структурах виступає контактність між її членами. Сучасна організація все більше потребує, щоб люди в ній знали, хто, що і як робить, які існують проблеми і як вони вирішуються. Звідси інформаційні взаємозв’язки між членами організації мають будуватися і використовуватися для її зміцнення.

Великого значення набуватиме здатність структури організацій до розвитку через самоуправління, за рахунок своїх власних сил. В Україні існує та набирає сили загальна тенденція до скорочення об-

святів державного регулювання різних сторін життя суспільства. У зв'язку з відсутністю механізмів передачі управлінських функцій недержавним структурам потрібно знайти шляхи кардинального перегляду таких функцій. Суть цих перетворень має полягати в посиленні плануючих, координуючих та контрольних засад у діяльності органів державного управління, які б забезпечували проведення єдиної державної політики при широкому використанні ринкових реформ. Це може бути зроблено лише за рахунок поєднання необхідного мінімуму функцій безпосереднього керівництва, що здійснюється конкретним органом державного управління. Разом з тим є сфери державного життя, де функцію державного керівництва потрібно не лише зберегти, але й посилити. Це стосується органів державного управління, що забезпечують захист суверенітету й цілісності держави, стабільний правопорядок, гарантують права, свободи та законні інтереси громадян і т.д.

Зміни організаційних структур, тобто надання їм більшої гнучкості, бажані для всіх рівнів, а невідкладні заходи цих змін на кожному рівні різні. Бо вихідні положення, по можливості, мають бути реалізовані при оптимізації структур Адміністрації Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів.

Перехід України до ефективної державності передбачає чіткий поділ влади, розмежування її функцій і компетенцій, існування міцної, системи "ваг і противаг", яка базується на законі є гарантією від авторитаризму і вождизму, а також "парламентської диктатури".

Особливу стабілізуючу роль у зв'язку з цим відіграє і повинен відігравати Президент України як глава держави. Президентська влада має розглядатися як органічна складова частина державної влади, виконує специфічні спрямовуючі, координуючі, контрольні і стримуючі функції, направлені на забезпечення незалежності та територіальної цілісності держави, її внутрішньої і зовнішньої безпеки. Сутність цих функцій випливає з мандату народу та полягає у виробленні і контролі за здійсненням курсу держави, захисті її корінних інтересів, прав і свобод громадян, проведенні самостійної кадрової політики на вищому рівні. Для успішної реалізації цих функцій Президент має бути максимально захищений від прямого чи опосередкованого впливу ззовні, з боку різних бюрократичних, комерційних та політичних структур, окремих прошарків і груп населення, водночас він має підтримувати динамічний зв'язок з усіма суб'єктами державного та суспільного життя, зберігаючи контроль за процесами, що відбуваються в суспільстві.

Для успішного виконання своїх конституційних обов'язків Президент повинен мати власні, незалежні від інших державних органів

апаратні структури, головне завдання яких полягає в забезпеченні діяльності глави держави.

Особливого значення набуває організація процесів в управлінській системі.

Завданням організації процесів в управлінській системі, формування основного напрямку діяльності по організації управління є вироблення раціональних форм взаємодії як між окремими особами або колективами, так і між ними та органами управління. Мета цієї роботи - вирішення завдань, що стоять перед управлінням.

Під час безпосередньої взаємодії органів управління як усередині, так і між ними відпрацьовуються робочі та інформаційні зв'язки, визначаються загальні й окремі завдання, відповідні процеси - коли і в якій часовій послідовності, ким, за чия підтримки та із залученням яких додаткових засобів мають здійснюватися в інтересах раціонального перебігу процесу управління.

Ефективність процесу відтворення значною мірою залежить від раціональної організації процесів в управлінській системі, оскільки її чутливість, якість управлінських рішень та їх реалізація не в останню чергу визначають також витрати на управління.

Щоразу при організації управлінських процесів, що розрізняються за змістом, доводиться вирішувати велику кількість типових організаційних завдань.

До них належать:

Визначення та чіткий опис завдань, які слід вирішити у процесі управління. Зазначена ціль є одночасно постановкою завдань для організатора управлінського процесу. Додаткові оцінки відносно частоти та повторів організуючого процесу визначають, по суті, необхідну глибину проробки потрібного організаційного рішення. Необхідна також ясність щодо рангу, щодо завдання, яке вирішується в організації системи управління, і його зв'язку з іншими організаційними рішеннями.

- ✓ Виявлення окремих завдань.
- ✓ Встановлення логічної та часової послідовності розробки окремих завдань.
- ✓ Встановлення відповідальності та забезпечення виконання окремих завдань, що передбачає визначення органів управління, які відповідають за нормальний хід управлінського процесу.
- ✓ Визначення дій працівників з метою вирішення окремих завдань. Дії також можуть полягати в реалізації загальних функ-

цій управління або в отриманні, передачі, підготовці, накопиченні та обробці інформації.

- ✓ Визначення результатів реалізації дій працівників.
- ✓ Встановлення коопераційних зв'язків і каналів зв'язку передбачає налагодження співробітництва з іншими виконавцями поставлених завдань, виявлення зв'язків цього процесу з іншими процесами, а також з партнерами поза цією системою управління.
- ✓ Визначення методів переробки інформації та використовуваної при цьому техніки в ході реалізації ініціатив працівників та ін.

“Усі складні організації є не лише групами, цілеспрямованими у своїй діяльності, з певним набором взаємопов'язаних цілей, вони також мають загальні для всіх організацій характеристики”, - стверджують у своїй книзі М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі*.

Саме наявність цих загальних характеристик допомагає зрозуміти, чому для нормального функціонування організацій управління є суттєво важливою діяльністю.

Загальні характеристики організації наступні:

- наявність ресурсів організації: людей (людських ресурсів), капіталу, матеріалів, технології та інформації, які вона має перетворити для досягнення своїх цілей і отримання результатів;
- залежність від зовнішнього середовища, яка включає соціально-політичні та економічні умови, учасників управління, громадські організації, законодавство і т.д.;
- горизонтальний поділ праці;
- підрозділи (групи людей, діяльність яких свідомо направляється і координується для досягнення загальної цілі), що являють собою складові частини організації, які виконують специфічні конкретні завдання та добиваються конкретних специфічних цілей, без яких не може бути досягнута загальна ціль організації;
- вертикальний поділ праці (оскільки робота в організації розподіляється на складові частини, хтось повинен координувати роботу підрозділів і всієї організації для досягнення нею успіху).

* Основи менеджменту / Пер. з англ. - М., 1979. - С.32.

IV. СИСТЕМНИЙ ПІДХІД У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

4.1. Методи державного управління

Метод управління - це сукупність засобів і прийомів впливу на об'єкт управління для досягнення цілей, що поставлені організацією.

Методи державного управління - способи та засоби досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну сторону управління. Державне управління як особливий вид діяльності використовує різні методи, серед яких розрізняють методи організації і методи діяльності органів управління.

Характеризуючі методи управління потрібно розглянути їхню спрямованість, зміст та організаційну форму.

Спрямованість методів управління орієнтована на систему управління.

Зміст - це специфіка засобів та прийомів впливу.

Організаційна форма - вплив на конкретну ситуацію, що склалась. Може бути прямий або опосередкований вплив.

Методи діяльності поділяються на загальні, які використовуються при виконанні всіх або основних функцій управління на найважливіших стадіях управлінського процесу, і спеціальні, що застосовуються при здійсненні окремих функцій на окремих стадіях управлінського процесу. Загальні методи - це передусім переконання та примус. Примус припустимий лише на підставі закону, в межах і в порядку, передбачених ним. Переконання ґрунтується на авторитеті закону і застосовується без детального і спеціального правового регулювання. До загальних методів управлінської діяльності належать також методи регулювання, загального керівництва та безпосереднього управління.

Загальні методи управлінської діяльності за механізмом впливу на керовані об'єкти поділяють на методи прямого і непрямого впливу (адміністративні та економічні), за силою впливу - на методи видання правових актів і безпосередньо організаційні.

Усі загальні методи застосовуються не ізольовано, а в поєднанні (примус здійснюється у правових формах, переконання досягається як виданням правових актів, так і організаційними методами).

До наступних методів діяльності управління слід віднести методи виконання окремих функцій управління. Щодо стадій процесу управління розрізняють методи вироблення і прийняття управлінських рішень. Існують також інші класифікації методів управління: зовнішньоекономічного впливу (організаційні та адміністративні) і економічного впливу, морально-політичні (переконання, виховання, моральне заохочення), економічні (матеріальне заохочення конкретних осіб і колективів, стимулювання діяльності), організаційні (прогнозування, організація, координація, контроль), адміністративно-директивні.

Розглянемо проблеми використання методів управління в теорії і практиці державного управління. Для цього ми простежимо за тими спільними елементами, які зустрічаються в процесі вирішення проблем, прийняття рішень та керівництва, і спеціально підкреслимо значення так званого наукового методу. При цьому ми зробимо спробу описати методи управління з позицій керівника, звертаючи спеціально увагу на ті моменти, які можуть мати для нього практичне значення.

За свою багатовікову історію людина вирішувала проблеми, які перед нею поставали по-різному. Можна назвати принаймні шість методів:

1. Звернення до надзвичайного.
2. Звернення до всесвітньо відомих авторитетів (наприклад, чим давніше, тим краще).
3. Інтуїція.
4. Здоровий глузд.
5. Логіка.
6. Науковий підхід.

Цей перелік хронологічно не пов'язаний з процесом розвитку людства, бо люди в усьому світі і в наш час використовують ці підходи в ситуаціях, де необхідно вирішувати проблеми. Однак він віддзеркалює поступове наближення людства до більш розумних, точних та досконалих методів. У практиці вирішення багатьох проблем, як правило, використовується поєднання кількох наведених підходів. Особливе місце у сфері управління посідають методи, адже вони дозволяють сформулювати систему правил, прийомів і підходів, які скорочують витрати часу та інших ресурсів на визначення мети і її реалізацію.

Об'єктивними засадами використання організаційних методів управління виступають організаційні відносини, що складають частину механізму управління. Адже через них реалізується найважливіша функція управління - функція організації.

Організаційні методи здебільшого спираються на владу керівника та його повноваження. Ці методи впливають на керований об'єкт через накази, розпорядження, вказівки. Вони мають забезпечити організаційну чіткість та дисципліну праці.

В рамках організації можливі такі форми прояву організаційних методів:

- 1) обов'язковий припис (наказ, заборона і т.ін.);
- 2) узгоджувальні (консультація, консенсус);
- 3) рекомендації (порада, пропозиція, роз'яснення, звернення і т.ін.).

Для цих методів характерна чітка адресність директив, обов'язковість виконання розпоряджень та вказівок, невиконання яких розглядається як пряме порушення виконавчої дисципліни.

У загальному вигляді система організаційних методів може бути представлена як сукупність двох рівнозначних елементів: вплив на структуру управління (регламентація діяльності і нормування в системі управління) і на процес управління (підготовка, прийняття, організація виконання і контроль за управлінськими рішеннями).

В організаціях процес вирішення проблеми часто називають процесом прийняття рішень, а останні іноді вважають синонімом процесу управління (керівництва).

Перший етап процесу прийняття рішень - дослідження оточення з точки зору обставин, які спонукали прийняття рішень.

Другий етап - пошук, розробка та аналіз можливих варіантів дій.

Третій етап - визначення конкретного курсу дій із можливих, тобто вибір.

Окремі етапи процесу управління можуть перехрещуватися. Крім того, може виникнути велика кількість проблем, і всі вони потребують вирішення.

Термін "науковий метод" розуміють по-різному. Частіш за все під цим терміном розуміють дії, які відображені на рис. 23.



Рис. 23

Науковий метод допускає використання загальноновизнаних процедур та способів дослідження.

Науковий метод потребує об'єктивного, а не суб'єктивного погляду. Він передбачає розбірливість і проникливість; а також потребує творчості. Науковий метод неможливий без творчого мислення, яке проходить шлях від аналізу до синтезу, в результаті чого з'являється інтегрований результат.

Завдання науки управління полягає в тому, щоб застосувати науковий метод для отримання відповідей на питання, які виникають у керівників. Тому можна зробити такі висновки:

1. Для підвищення ефективності державного управління необхідно спочатку вдосконалювати методи управління, а не шукати геніальних керівників.
2. Найкраще керівництво - справжня наука, що спирається на чітко сформульовані закони, принципи, правила.

Важливе значення має використання формалізованих методів в управлінні.

Для забезпечення оптимального вирішення проблем при управлінні системою виділимо наступні етапи (рис.24):

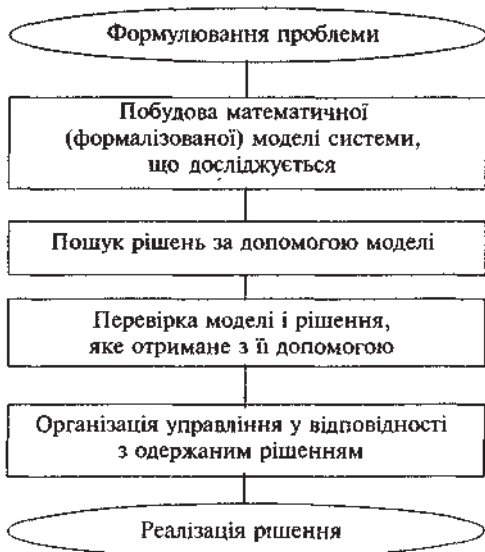


Рис. 24

Слід відзначити, що системний підхід не дає готового набору рецептів вирішення проблеми, скоріше він передбачає такий склад розуму, який дозволяє правильно використовувати спеціальні методи.

За системного підходу необхідний поділ системи на ряд компонентів та прийняття окремих рішень у межах підсистеми з урахуванням впливу їх на всю систему в цілому.

Розглянемо один з аспектів формалізованого аналізу, який використовується в науці управління - моделі.

Побудова моделі - це досить поширений засіб абстрагування та спрощення проблеми, який дозволяє досліджувати характеристики та поведінку об'єктів або систем у різних умовах.

Головні переваги моделей у тому, що є змога проводити випробування об'єкта без його "руйнування", експериментувати без значних втрат (матеріальних, моральних і т.д.).

Можна виділити дві групи моделей:

- фізичні;
- математичні.

Застосовані до таких систем як органи держави та їх складові частини, ці моделі мають наступне тлумачення.

- *фізична модель* - це проведення експерименту на території району, міста, області;
- *математична модель* - уявлення процесів, які відбуваються в державі у формі математичних символів, рівнянь, умов, нерівностей та ін.

При цьому можуть бути різні думки стосовно числа факторів, які слід враховувати, щоб уявити окрему ситуацію досить повно.

Схема формування моделі показана на рис. 25.

Щоб отримати працездатну модель, необхідно визначити числові значення для змінних, які використовуються при розв'язанні задачі. Коли система описана математично і визначені необхідні числові значення, то для розв'язання задачі необхідно використати будь-який підходящий метод.

Схема формування моделі



Рис. 25

4.2. Впровадження системного підходу

Основу системи методів, що використовуються в управлінні, складає загальнонаукова методологія, яка передбачає системний, комплексний підхід до вирішення проблем, а також застосування таких методів, як моделювання, експеримент, конкретно-історичний підхід, економіко-математичні та соціологічні виміри і т.д.

Необхідно врахувати, що реальні проблеми поділяються на певні категорії, для вирішення яких не завжди існують готові методи. Іноді може вимагатися поєднання деяких з них.

Окремі розглянуті нижче засоби та методи вже давно довели свою корисність для прийняття рішень у процесі управління організаціями різного виду (інші поки що не застосовувалися в реальних ситуаціях).

Аналіз систем

У 80-ті роки нашого століття термін “аналіз систем” набув ще одного спеціального значення завдяки його використанню при вирішенні дуже складних проблем на державному рівні, особливо в Міністерстві оборони. В цьому випадку зазначений термін використовується для ресурсів відповідно до цілей національної безпеки. Аналіз систем включає як процес визначення цілей, так і оцінку альтернативних планів в умовах обмежених ресурсів.

Аналіз систем має підходи:

- ◆ планування (програмування) бюджету;
- ◆ аналіз вартості й ефективності управлінських рішень.

Лінійне програмування

Це один з ефективних методів дослідження операцій. Американський вчений Роберт (Robert O.) дає таке визначення лінійного програмування: “Це метод визначення шляху використання обмежених ресурсів або можливостей підприємства для досягнення такої його мети, як найменші витрати або максимальний прибуток чи максимальний час виконання роботи в умовах, коли можливі різні варіанти використання ресурсів. Лінійне програмування це метод, який систематизує для певних умов процес вибору найбільш прийняттого курсу дій з ряду можливих, при цьому керівникові надається інформація для прийняття більш ефективних рішень щодо ресурсів, які знаходяться в його розпорядженні”.

Відзначимо окремі напрямки досліджень, в яких лінійне програмування дає добрі результати:

- ⇒ визначення виробництва;
- ⇒ вибір найкращої стратегії управління ресурсами;
- ⇒ оцінка впливу змін закупівельних та роздрібних цін;
- ⇒ оцінка діяльності власного виготовлення комплектуючих виробів або закупівля їх деінде;
- ⇒ вибір найкращого варіанту розміщення підприємств;
- ⇒ розробка графіків виробництва, які забезпечують найбільший прибуток.

Якщо не користуватись методами лінійного програмування, то, приймаючи ці рішення, довелося б спиратись на досвід, покладатися на інтуїцію або просто сподіватись на випадок.

Одне з обмежень можливості використання лінійного програмування відображено в самій його назві: те, що всі співвідношення повинні бути лінійними, обмежує достовірність цього методу аналізу.

Квадратичне та динамічне програмування

Методи квадратичного та динамічного програмування були розроблені для того, щоб компенсувати деякі принципові недоліки лінійного програмування. Це дозволило розробляти математичні моделі, які більш повно описують реальні системи, що вивчаються.

Методи динамічного програмування використовуються для вирішення складних багатоступінчастих задач, в яких результат одного етапу визначає характер розв'язування наступних. Очевидно, що задачі такого типу є найбільш поширеними в практиці управління організацією. Управління організацією потребує послідовного прийняття рішень, щоб тримати всю систему під контролем.

Методи динамічного програмування все ще знаходяться в стадії розвитку і не набули поки що великого поширення в практиці управління. Однак вони мають неабиякі потенційні можливості і можуть сприяти впровадженню системного підходу, що необхідний як основа для аналізу складних операцій великого масштабу.

Зважаючи на складність і динамічний характер більшості проблем управління організацією може трапитися так, що методи моделювання забезпечать більш практичний підхід, ніж формальні методи динамічного програмування. Суттєва різниця між ними в тому, що динамічне програмування намагається визначити оптимальний варіант (точний оптимізм) шляхом розв'язування системи математичних рівнянь,

а при моделюванні намагаються одержати рішення за допомогою керованого процесу проб та помилок, що дозволяє в результаті неодноразового його повторення отримувати все більш обґрунтований результат.

Аналіз входів і виходів

Метод аналізу співвідношень вхідних і вихідних параметрів, основи якого були розроблені Василем Леонтьєвим як засіб вивчення загальнодержавних економічних проблем, дає можливість досліджувати взаємні зв'язки елементів великих, складних систем.

У нашій літературі цей метод називається "методом міжгалузевго балансу" або "витрати-випуск".

До цього часу він використовується головним чином для аналізу зв'язків у системі виробництва і розподілу продуктів у масштабі всієї держави.

Основу аналізу складає певний ряд співвідношень між вхідними та вихідними параметрами для кожного процесу виробництва і розподілу. Наприклад, існує точна залежність між обсягом вугілля, руди, вапняку й електроенергії, необхідної для виробництва чавуну. Тож, якщо буде відоме співвідношення входів на одиницю виходу для всіх виробничих процесів і загальний обсяг виробництва кінцевого продукту - в економіці країни, то можна буде з достатньою точністю розрахувати обсяг виробництва, необхідного на кожному проміжному ступені для забезпечення випуску всієї суми кінцевих продуктів. Крім того, це дає можливість визначити, як позначиться на будь-якому етапі управлінського процесу зміна обсягу або складу кінцевої продукції.

Розробивши спеціальну матрицю співвідношень вхідних і вихідних параметрів економіки держави, регіону, галузі, можна детально дослідити наслідки, які матиме, наприклад, збільшення обсягів військових витрат. Розрахувати наслідки подібних змін у масштабі економіки держави ручним способом неможливо. Лише матриці співвідношень входів і виходів економіки країни і ЕОМ роблять таке дослідження можливим.

Статистика та теорія вірогідності

Під статистикою часто розуміють лише збір цифрових даних і наведення цих даних у наочному вигляді. Однак сучасні статистичні методи корисні для перевірки гіпотез.

Статистичні методи засновані на розумному припущенні, що встановлені принципи логіки й вірогідності закономірності дозволяють давати правильні відповіді частіше, ніж при простому вгадуванні.

Теорія масового обслуговування

Теорію масового обслуговування, або теорію “черг”, як її іноді називають, найчастіше використовують у процесі прийняття рішень у сфері обслуговування, коли необхідно задовольнити попит, який є нерегулярним, тобто не може бути точно передбачений.

Такими методами можна, наприклад, визначити кількість касирів у банку, кількість ремонтних організацій та ін.

Теорія ігор

Теорія ігор використовується для вибору стратегій у конфліктних ситуаціях. На сьогодні теорія ігор все ще залишається чистою теорією. Вона досить рідко використовується для прийняття рішень, і її сфера використання обмежена, оскільки при кількості супротивників більше двох і ускладненні правил їхньої поведінки труднощі аналізу різко зростають.

Хоч теорія ігор ще не має практичного значення при вирішенні реальних завдань державного управління, однак уявлення, які вона розвиває, дозволяють керівництву краще розуміти конкурентну обстановку.

Процес аналізу, який спонукає керівника розглядати всі можливі альтернативи як своїх дій, так і дій конкурентів, вже сам по собі є надзвичайно корисним.

Методи Монте-Карло

Оснoву методу Монте-Карло складає процес отримання первісних даних за допомогою генератора випадкових чисел. Метод Монте-Карло використовують для моделювання реальних процесів у таких сферах як транспорт, виробництво, управління запасами, розподіл.

Моделювання

Моделювання означає “отримання суті чогось відповідно до умов реальної дійсності”.

Є два основних різновиди моделювання великих систем.

В одному з них процес прийняття рішення запрограмований у моделі таким чином, що вся система може бути промодельована ЕОМ автоматично, без участі людей, які приймають рішення.

Другий різновид моделювання зводиться до того, щоб керівники самі багаторазово приймали рішення, причому наслідки цих рішень можна отримати за допомогою моделі системи, що моделюється, яка звичайним чином запрограмована на ЕОМ. Цей різновид дістав на-

зву "ділові ігри". Він виник на основі розвитку традиційних військових ігор.

Американська асоціація організації і управління зацікавилась можливостями використання такого підходу для того, щоб бізнесмени практикувались у прийнятті рішень. Гра для прийняття рішень вищим керівництвом була спроектована у вигляді математичної моделі підприємницької діяльності.

Ігрова модель може моделювати будь-які великі системи, у грі можуть брати участь два і більше "гравців".

Мета гри полягає у виробленні таких рішень, які забезпечили б на практиці ефективне управління з необхідною якістю.

4.3. Стратегічне та ситуаційне управління

Історія зберегла для нас великі схеми світобудов, створені геніями минулих сторіч. Але тільки починаючи з епохи Відродження можна говорити про науковий фундамент, про широку можливість використання цих явищ для розв'язання практичних завдань, які стоять перед людьми.

Епоха Відродження відкрила еру створення грандіозних синтетичних наукових конструкцій, які дозволяють сьогодні побачити єдність світу, в якому ми живемо, взаємозумовленість різноманітних процесів, що в ньому відбуваються. Завдяки їм поступово формується не тільки методологічний фундамент, але й технологія того аналізу, який сьогодні ми називаємо системним.

Він дає сьогодні можливість людині розв'язувати конкретні проблеми у світі, що безперервно ускладнюється. Останнє дуже важливо - готових рецептів ніколи не буває вдосталь, людство приречене на безперервний ризик, у якому наукова системна методологія відіграє роль нитки Аріадни.

Перший крок був зроблений Ісааком Ньютоном, який перетворив ідеї руху, висловлені ще в античні часи, у вихідну позицію для аналізу процесів, що відбуваються у зовнішньому світі. Людство здобуло принципову можливість пересування, і вперше дослідникам стали доступні не тільки загальні якісні міркування, але й строгі кількісні оцінки.

На початку все це стосувалося тільки механіки й астрономії. Але якщо вирахувати, дізнатися достеменно, коли і де на небосхилі з'явиться комета Галлея або куди впаде камінь, якому ми надали певної швидкості, то чому не можна пізнати й більш складні явища.

Зрозумівши причини, які породжують явище, людина вперше дістала можливість створювати теорії, які є основою для формування наукового передбачення.

Можна по-різному інтерпретувати історію розвитку природничих наук і системного мислення, але нам хотілося б відзначити лише два її етапи.

Перший - це еволюційне вчення Ч. Дарвіна. Воно відкрило чергову сторінку пізнання, пов'язавши в єдине ціле величезну різноманітність фактів, накопичених дослідниками природи та палеонтологами. Еволюція життя, розвиток, усі ці відкриття дозволили заглянути в минуле, здійснити його реконструкцію, зрозуміти закони розвитку матерії. А пізнавши закони, пізнавши механізми, приховані пружини зміни живої природи, вчені підтвердили думку, що нам під силу побачити риси завтрашнього дня. Одне слово, вони впевнилися: щоб зрозуміти майбутнє, треба знати минуле.

Наступний крок зробив В. Вернадський. Він створив концепцію біосфери. Центральною у його вченні було уявлення про глибокі взаємозв'язки всіх процесів, які відбуваються на Землі, - геологічних, хімічних, біологічних.

Він був першим, хто показав, що існування всієї Землі, її ландшафтів, її гідросфери та атмосфери, завдячує життю - живій компоненті біосфери. І як логічне завершення цієї системи поглядів в останні десятиріччя свого життя В. Вернадський створює вчення про ноосферу, про сферу розуму. За В. Вернадським розум людини поступово створює цивілізацію, яка здатна до цілеспрямованого впливу на природний хід еволюції Землі.

Таким чином, за останні 200-250 років європейська цивілізація створила ряд синтетичних (об'єднуючих) теорій, які дозволяють розкрити механізми управління розвитком.

Відповідно до системного підходу державне управління здійснюється, як:

1. Стратегічне управління, в ході якого виробляються спільні рішення для досягнення поставлених цілей і завдань.

2. Ситуаційне управління, яке передбачає розподіл ресурсів (фінансових, людських та інших) по окремих напрямках і допоміжних системах, а також управління системою кожного напрямку.

У розвитку методології стратегічного управління виділяють кілька етапів.

Управління на основі контролю за виконанням, коли реакція організації на зміни проявляється після подій, які відбулися. Це реактивна адаптація, яка найбільше характерна для організації, але потребує багато часу на усвідомлення необхідності змін, вироблення нової стратегії і адаптації до неї системи.

Управління на основі екстраполяції, коли темпи змін прискорюються, але майбутнє можна передбачити шляхом екстраполяції тенденцій, що були в минулому.

Управління на основі передбачення змін, коли почали виникати явища, яких не чекали і темпи змін прискорились, але не настільки, щоб неможливо було вчасно передбачити майбутні тенденції і визначити реакцію на них шляхом вироблення відповідної стратегії.

Стратегічне управління - вид управління, що зорієнтоване на перспективу; концептуальний задум щодо вдосконалення системи управління.

Стратегічне управління являє собою процес, який визначає послідовність дій організації по розробці і реалізації стратегії. Він включає постановку цілей, вироблення стратегії, визначення необхідних ресурсів і підтримання взаємовідносин із зовнішнім середовищем, які дозволяють організації добиватися поставлених завдань.¹

Виділяють два основних кінцевих продукти стратегічного управління.

Один з них - потенціал організації, що забезпечує досягнення цілей у майбутньому.

Потенціал складається з усіх видів ресурсів, інформації.

Другим кінцевим продуктом стратегічного управління є внутрішня структура і організаційні зміни, що забезпечують чутливість організації до змін у зовнішньому середовищі. Це передбачає здатність своєчасно виявити і правильно тлумачити зовнішні зміни, а також управляти відповідними адекватними діями, які передбачають наявність стратегічних можливостей для організаційних і технологічних змін.

Стратегічне управління зачіпає широке коло організаційних рішень з проблем, що зорієнтовані на майбутнє, на провідні цілі організації і знаходяться під впливом неконтрольованих зовнішніх факторів. Провідні цілі спрямовані на підвищення ефективності організації. Тому рішення

¹ Управление организацией / Под ред. А.Г. Поршнева, З.П. Румянцевой, Н.А. Саломатина. - 2-е изд. - М.: ИНФРА-М, 1998. - С.139.

про створення нового напрямку організації або ліквідацію, реорганізацію відділів чи управлінь мають стратегічний характер.

Проблеми стратегічного управління частіш за все виникають у результаті впливу численних зовнішніх факторів. Для того, щоб не помилитись у виборі стратегії та напрямку розвитку, важливо визначити, які економічні, політичні, соціальні та інші фактори впливають на майбутнє організації. Організація постійного моніторингу зовнішнього середовища - важлива умова ефективності організації.

Виділяють наступні три групи об'єктів стратегічного управління: організації, стратегічні підрозділи і функціональні зони організації.

Як об'єкт стратегічного управління організація - відкрита комплексна система, що являє собою сукупність структурних підрозділів. Стратегічні підрозділи - це напрямок або кілька суміжних напрямків діяльності організації. Цей підрозділ, як правило, несе повну відповідальність за стратегічний розвиток і діяльність підрозділу в цьому напрямку.

Функціональна зона організацій - це сфера діяльності, організаційно представлена функціональними структурами, які спеціалізуються на виконанні певних функцій і забезпечують ефективну діяльність як окремих підрозділів, так і організацій в цілому.

Стратегічне управління не дозволяє скористатися чіткими формулюваннями та алгоритмами. Тому важко, а може й неможливо, подати зміни в кількісній формі та розробити програму для автоматизації процесу управління (за допомогою ЕОМ). У цьому випадку необхідні уява та творче мислення. Цей процес за своїм характером новаторський і вимагає типового людського мислення, не обмеженого жорсткими рамками.

Розрізняються наступні типи стратегічного управління.

Термінальне державне управління - це управління, мета якого полягає у переведенні об'єкта державного управління в заданий кінцевий стан у заданий момент часу; $t_{\text{кін}} = T$

$$U_T: X(t) \quad X(T) \in \Omega_x$$

$$t \in [t_0, T]$$

Фінітне державне управління - це управління, мета якого полягає у переведенні об'єкта державного управління з початкового стану в заданий кінцевий стан протягом обмеженого часу:

$$U_{\phi}; X(t) \quad X(T) \in \Omega x \\ \text{кін.} \leq T$$

Системний підхід на цьому рівні управління дозволяє створити раціональний процес, за допомогою якого керівник може діяти, виходячи з вимог загальної системи та інтеграції діяльності підсистем.

Інтеграція спрямована на досягнення цілей і завдань, які враховують становище організації по відношенню до більших навколишніх систем і систем конкуренції.

Великого значення набуває координація управління, метою якої є узагальнення процесів у різних підсистемах об'єкта державного управління та державна стабілізація, мета якої полягає у забезпеченні незмінності значень показників державного управління у заданий інтервал часу.

Важливішою складовою частиною науки управління є теоретичні засади, принципи і методи ситуаційного підходу до управління. Знання про них дуже потрібні державним службовцям, інакше вони перебуватимуть у "полоні" багатьох конкретних ситуацій, поверхово аналізуватимуть їх, втрачатимуть головне в роботі, від якої залежить вирішення всієї сукупності питань.

Не ставлячи за мету дати повну характеристику всіх основних методологічних положень ситуаційного підходу, спинимося лише на тому, що являють собою деякі з них у загальному вигляді, яким вимогам мають відповідати.

Насамперед про загальну характеристику кожної конкретної ситуації. Аналіз показує, що кожна з них являє собою складну систему, що має свій "набір" (тобто склад) компонентів, їхні структури, провідні або основні ланки, зв'язки з іншими системами, свою історію та ін. Як, наприклад, у сфері виробництва кожна конкретна господарська, планова, звітна, ринкова ситуація і т.д.

Уся ця система має бути якомога повніше і глибше пізнана суб'єктом управління, і лише на цій базі він може прийняти оптимальне рішення за даних умов. Так, він має знайти основну ланку, яка відіграє головну роль у певній ситуації як стрижень її формування та еволюції, і зосередити на ній основну свою увагу, щоб контролювати всю обстановку в цілому, цілеспрямовано вирішувати пов'язані з нею проблеми. Мистецтво ситуаційного підходу в управлінні великою мірою полягає в тому, щоб знайти основну ланку - головну "пружину" кожної конкретної ситуації.

Але для того, щоб вибрати в ситуації основну ланку, державний службовець має насамперед добре знати всю множину, всю сукупність

проблем, визначити, що в них головне, а що - другорядне, і потім зосередити зусилля людей на вирішенні основних питань, не забуваючи про решту.

Наступне положення, яке важливо відзначити, - застосування адаптивних, гнучких структур і методів управління, адаптивного стилю керівництва. Ситуаційний підхід в управлінні вимагає, щоб суб'єкт управління адекватно відобразив у собі всі основні риси об'єкта управління і його зовнішнього середовища, в тому числі і усю обстановку, що складається, тобто суттєві ситуації, і відповідно провадив необхідне перегруповування сил, намічав нову тактику своєї поведінки, що відповідала б новим умовам. Колишня адміністративно-командна система управління не орієнтувалась на це і не мала такої гнучкості. Вона була організацією з жорсткою централізацією, встановленими численними правилами і стандартами, показниками оцінки. Вона не лише не виражала природу об'єкта управління, а навпаки, постійно нав'язувала йому свою модель організації, і це знижувало ефективність її діяльності та призвело до кризи.

Сьогодні, коли потрібно якомога швидше реагувати на зміни внутрішніх і зовнішніх умов трудової діяльності, необхідно оперативно провадити зміни в організації управління. Скажімо, об'єднання діяло в умовах технологічного укладу виробництва, який слабо змінюється, і структура управління ним ґрунтувалась на принципі єдиного керівництва. Та ось ситуація змінилась: вона вимагає швидше реагувати на попит і прискорення технологічного прогресу, щоб вижити на ринку. Це можна зробити лише шляхом здійснення децентралізації управління і створення таких його структур, які б краще відповідали характерові поставлених завдань.

Велике значення має поєднання зусиль та взаємодія керівників і колективів у виконанні функцій управління. Ситуаційний підхід до управління висуває необхідність у кожному такому випадкові добиватися активної та ефективної взаємодії керівників і працівників усіх рівнів, включаючи найнижчу ланку працівників та службовців, у процесі виявлення проблем і прийняття рішень. Яскраво ефективність такої взаємодії проявляється в інформаційному забезпеченні управління ситуаціями. Головне тут - забезпечити оперативне і глибоке відображення стану справ у системі управління і зовнішній сфері, щоб у відповідності з цим виробити правильне рішення. Це найкраще досягається тоді, коли і керівники, і підлеглі їм колективи володіють ситуацією і спільно вирішують шляхи виходу з неї, і ті й інші постачають один одному інформацію і тим самим знаходять добрий вихід у найскрутнішому становищі.

Ситуаційний підхід - це підхід, при якому вибір ефективної організаційної структури і механізму управління визначається особливостями ситуації, в якій знаходиться організація. Необхідний ефективний стиль управління, наприклад, залежить від завдання, яке постає перед керівником, і ситуації, в якій він працює. Для ситуаційного підходу в управлінні найважливішим параметром є критерій оцінки управлінської ситуації. Одним з таких критеріїв є оцінка ситуації з точки зору можливості використання влади і впливу керівника, можливостей для контролю - чим менша залежність у досягненні результату від співпраці підлеглих, тим сприятливіше і простіше завдання для керівника. Для аналізу управлінської ситуації використовуються три параметри:

- ✓ стосунки між керівником і співробітниками. Добрі стосунки у керівника із співробітниками, симпатія і повага до нього створюють великі можливості для впливу і роблять управлінську ситуацію більш сприятливою;
- ✓ структура задачі. Якщо задачі або завдання детально описані і запрограмовані, то керівник має більшу силу та вплив на співробітників, ніж тоді, коли завдання мали б невизначений, неструктурований характер;
- ✓ вага посади керівника, яка означає можливість заохочування, накладання стягнень на підлеглих.

Чим більша така можливість, тим більшу владу має керівник, тим сприятливішою є його позиція.

Оцінка управлінської ситуації за допомогою даних параметрів дає можливість визначити найбільш ефективний стиль управління, модель поведінки керівника.

Ситуаційний підхід реалізує принцип адаптованості, що є основним принципом стратегічного управління. Його суть у тому, що всі організаційні побудови всередині (культура організації, оргструктура, система планування і т.д.) є реакцією організації на відповідні зміни у зовнішньому оточенні та деякі зміни у внутрішньому середовищі. Ситуаційний підхід в управлінні пройшов випробування практикою передових держав, кращих керівників, він органічно впливає з природи сучасного виробництва, ринкових відносин і активно сприяє успішному застосуванню і розвитку сучасного управління.

На рівні ситуаційного управління впровадження ЕОМ для автоматизованої підготовки рішень принципових труднощів не становить. До типових проблем, пов'язаних з ситуаційним управлінням

(в американській літературі дістали назву - прийняття рішень), належать такі:

- розробка загальних графіків державного виробництва;
- розподіл ресурсів (людських, фінансових, сировинних, інформаційних).

Ситуаційне управління частіше застосовується на нижчому або середньому рівнях ієрархії, і ЕОМ найбільш корисні для автоматизованого рішення. Сьогодні виділяються два напрямки розвитку стратегічного управління: перший - називають "регулярним стратегічним управлінням" - є подальшим логічним розвитком стратегічного планування і складається з двох взаємодоповнюючих підсистем: підсистеми аналізу і планування стратегії та підсистеми реалізації стратегії. По суті цей напрямок - управління стратегічними можливостями організацій.

Другий напрямок розвитку стратегічного управління називається "стратегічним управлінням у реальному масштабі часу" і пов'язується, як правило, з вирішенням стратегічних завдань, що виникають раптово. Вони розвиваються в тих галузях, де зміни у зовнішньому оточенні відбуваються з такою частотою, а інколи ще й так непередбачувано, що потребують негайної адекватної реакції, і організації не залишається часу на перегляд своєї стратегії. По суті організація має одночасно паралельно займатися уточненням стратегії і вирішенням стратегічних завдань, що виникають. Ця система стратегічного управління перебуває на стадії становлення.

Діяльність по стратегічному управлінню спрямована на забезпечення стратегічної позиції, яка повинна гарантувати довгу життєздатність організації в умовах, що змінюються. Завдання керівника, який займається стратегічними проблемами, вчасно виявити необхідність та здійснити стратегічні зміни в організації: створити умови, які сприяли б стратегічним змінам; підібрати та виховати кадри, здатні втілити стратегічні зміни в життя.

Впровадження стратегічного планування накладає додаткові обмеження на свободу діяльності управлінських систем. Це в свою чергу вимагає значного вдосконалення методів прогнозування в управлінні.

Централізація управління проявляється в тому, що постійно збільшується використання у верхній ланці ієрархічної системи груп стратегічного управління, груп з дослідження операцій та аналізу процесів, які відбуваються.

З другого боку дедалі більший ступінь автоматизації процесів ситуаційного управління дозволить керівництву приділяти максимум часу для прийняття рішень із складних проблем, невідомих проблем і тих, які не піддаються програмуванню.

Використання інформаційно-управляючих систем дасть можливість звільнити керівників від розгляду несуттєвої та суперечливої інформації, яка заважає ефективному державному управлінню.

Слід наголосити, що стратегічне та ситуаційне управління передбачає не тільки інтеграцію всіх видів діяльності для досягнення загальних цілей, а й підвищення ефективності діяльності кожної підсистеми.

4.4. Інформаційно-комунікаційні аспекти державного управління

У кількох своїх звітах, а потім і в спеціальній книзі Форрестер та його співробітники по Школі промислового керівництва при Массачусетському технологічному інституті виклали принципи, природу, структуру та можливості використання наукової дисципліни, яка дістала назву інформаційно-комунікаційних аспектів промислової динаміки.

Засобом аналізу в цій науковій дисципліні виступає динамічна модель поведінки складної системи. Типовою моделлю у промисловій динаміці є математична модель, яка потрібна для аналізу стійкості та флуктуацій складної системи.

За цим принципом складна система являє собою замкнений контур з інформаційним зворотним зв'язком та включає процедури прийняття рішення.

Загальна концепція систем з інформаційним зворотним зв'язком дуже важлива для побудови моделей державного управління, тому що такі системи функціонують як єдине ціле, яке неможливо усвідомити, розглядаючи його окремі частини.

Схема взаємозв'язків усередині системи наслідків рішень та загальної політики управління, затримки у виконанні необхідних дій та викривлення інформаційних потоків - усе це сукупно впливає на стабільність систем та темпи їх розвитку.

Коли одна дія пов'язана з іншими, які у свою чергу можуть вплинути на першу, то виникає нестійкість у функціонуванні великої системи, якою може виступати держава. Особливу увагу в цьому

випадку слід приділяти врахуванню реальних затримок та перекручення інформації.

Прийняття рішень у системах з інформаційним зворотним зв'язком об'єднує канали інформації та впливу.

За такої структури складної системи (держави) функція прийняття рішень включає в себе одержання інформації і управління потоком, що зв'язує між собою різні рівні, а також запаси, резерви системи.

Для опису поведінки динамічної системи необхідно володіти формальними виразами, що характеризують процес прийняття рішень.

Потік інформації безперервно перетворюється на рішення, а вони у свою чергу - на дії (рис. 26).



Рис. 26

На рис. 27 показані інформаційно-комунікаційні потоки в структурі державного управління.

У такій структурі існує безперервний зворотний зв'язок по ланцюгу: рішення - результат - одержання інформації - оцінка - рішення.

Величина різниці між "реальними" та "уявними" результатами є основним елементом цієї концепції.

Одне з головних застосувань інформаційно-комунікаційних аспектів управління - вивчення впливу управління на поведінку системи.

Всі рішення в системі приймаються під повним контролем. Тому функції рішень є сформульованими положеннями, які управляють потоками в системі.

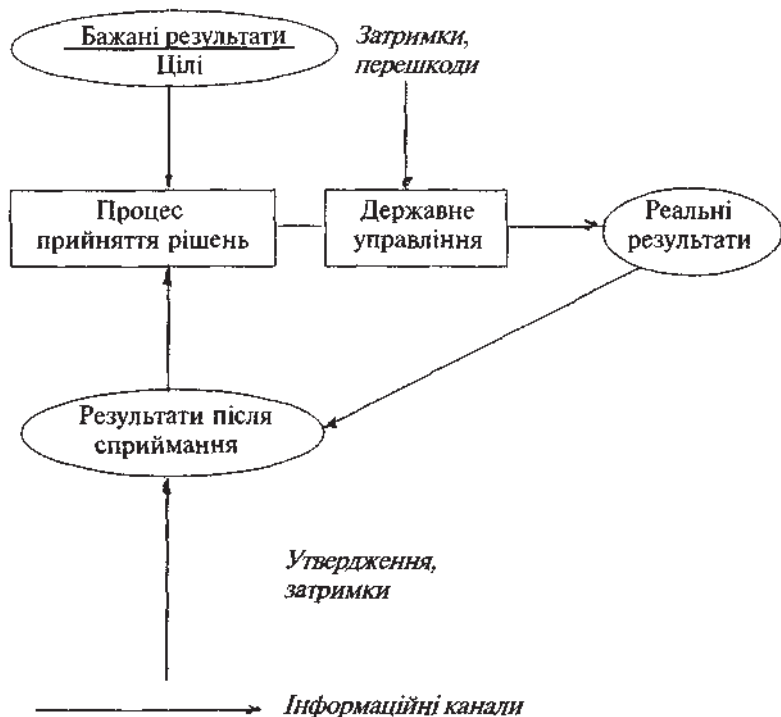


Рис. 27

Формуючи інформаційно-комунікаційні аспекти управління за допомогою моделі слід виходити з наступних вимог:

- 1) система (модель системи державного управління) повинна допускати формулювання тих причинно-наслідкових зв'язків, які ми можемо виявити бажання включити;
- 2) модель має бути простою за своєю математичною природою;
- 3) модель потрібно описувати за допомогою термінів, які використовуються в управлінні, економіці, соціології;
- 4) модель повинна допускати включення багатьох змінних (до кількох тисяч);

-
- 5) модель має бути здатною управляти безперервною взаємодією за таким принципом, що будь-яка штучна перерва, яка виникне в інтервалі часу пошуку рішень, не повинна впливати на результат;
 - 6) модель повинна враховувати також вплив не вимірюваних факторів, особливо роль осіб, які приймають рішення, що виступають частиною системи.

Якщо буде можливість створити моделі цілої державної системи, що задовольняють такі вимоги, то, очевидно, цей підхід стане корисним знаряддям досліджень для використання управлінцями системного підходу.

Можна назвати чотири можливих підходи до проблеми інформаційно-комунікаційних взаємодій між керівником та дослідником моделей складних великих систем (наприклад, моделей державного управління) рис. 28:

1. Незалежні дії.
2. Обмін інформацією.
3. Переконавання.
4. Взаєморозуміння.

Перший підхід допускає, що діяльність керівників та спеціалістів у галузі управління відбувається абсолютно незалежно, дослідження може бути виконане більш-менш у “вакуумі”, а потім запроваджене.

У другому підході акцентується на тому, що вчений направляє повідомлення керівникові та покладається на ту кількість інформації, яка передається за допомогою такого зв'язку.

Учений, який прагне переконати керівника, буде цікавитися його особистістю для того, щоб виробити найкращу стратегію для подолання його опору та для здійснення необхідних вимірів.

Взаєморозуміння припускає взаємну симпатію з боку всіх, хто бере участь у роботі; вчені повинні розуміти все, що цікавить керівника, та навпаки.

Трудність взаємовідносин керівників та спеціалістів у галузі управління полягає в тому, що вони зацікавлені у вирішенні різних проблем як за характером, так і за рівнем.



Рис. 28

Аналіз інформаційно-комунікаційних аспектів управління дозволяє зробити наступні висновки по організації взаємодії керівника та відповідних спеціалістів:

1. Системний підхід, підкреслюючи цінність системи та інтеграцію її різних елементів, які повинні бути досліджені, забезпечує основу для досягнення взаєморозуміння.
 2. Для того щоб визначити, які елементи системи взаємозв'язані, необхідно приділити більше уваги їх взаємозв'язкам, а не окремим частинам як таким.
 3. Для того щоб підвищити вірогідність практичного використання результатів досліджень, дослідник повинен здійснювати аналіз відповідним чином.
 4. Участь керівництва в постановці проблеми та пропонуванні альтернатив забезпечує використання проникливості керівників та їх уміння бачити те, що сам дослідник може й не помітити.
 5. Добре сформульована проблема - наполовину вирішена.
- На прикладі державних адміністрацій розглянемо особливості інформаційно-комунікаційних аспектів державного управління.

Комунікація - це засіб, за допомогою якого в єдине ціле поєднується організована діяльність, модифікується поведінка, здійснюються зміни, інформація набуває ефективності, реалізуються цілі.

Інформація та інформаційні системи являють собою складну неординарну систему, що включена в глобальну систему - людське суспільство, і взаємодіє з цією системою.

Інформаційні системи - це "нервова система держави". Технологія сучасних інформаційних систем є не просто одним видом технології - вона дає можливість інтегрувати різні види технологій; інформація, яку вони розповсюджують, також не є одним із видів інформації, вона має можливість синтезувати наукову, соціальну та інші види інформації. Всі інформаційні системи мають бути пристосовані до конкретних умов.

Місце і роль інформації та інформаційних систем у розвитку суспільства ілюструє наступна схема (рис. 29):

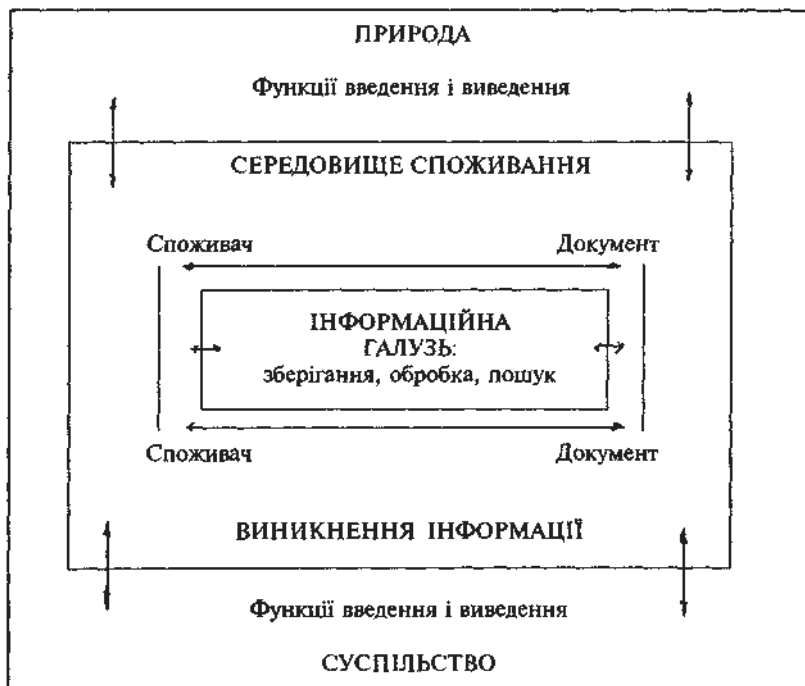


Рис. 29

Розвиток системи інформації, створення індустрії інформації дозволить суспільству вирішувати глобальні проблеми свого розвитку:

- ♦ забезпечення найбільш повного використання накопичених знань у науці, техніці, економіці й соціальних дослідженнях;
- ♦ забезпечення державних органів управління інформацією, необхідною для оптимального та ефективного управління;
- ♦ забезпечення оперативного доступу до інформації для широкого кола споживачів: від працівників державного апарату до інженерно-технічного персоналу промислового виробництва, сільського господарства і т. ін.;
- ♦ створення інформаційних служб, забезпечених технічними засобами, які відповідають сучасним вимогам, а також створення умов для їх подальшого розвитку і вдосконалення з метою задоволення зростаючих потреб користувачів.

Головним поняттям як для системного підходу, так і для зв'язку є поняття потоку інформації. Система, за своїм призначенням, потребує взаємозв'язку між частинами для створення складного інтегрованого цілого. Тому система інформаційного потоку повинна забезпечувати інформацією всі інші підсистеми і створювати певний механізм зворотного зв'язку.

Як приклад, наведено систему інформаційних потоків у системі "Президент-Державні адміністрації" (рис. 30).



*Рис. 30. Потоки інформації в системі зв'язків
"Президент-державні адміністрації"*

Проблеми інформаційних потоків

Інформаційне забезпечення процесів державного управління має свою специфіку, обумовлену тим, що на перший план виступає завдання інформування керівника, який є невід'ємним елементом системи управління.

Зараз керівник будь-якого рівня працює в умовах перенасичення інформацією, різномірною за характером та інформативністю.

При цьому він має досить обмежений час для сприймання цієї інформації та її опрацювання. Разом з тим, керівник постійно потребує різного роду відомостей.

Інформація для керівників повинна бути:

- безумовно достовірною;
- своєчасною і максимально оперативною;
- широкою за тематичним обсягом;
- цілеспрямованою, тобто орієнтованою на вирішення конкретних проблем;
- комплексною, такою що охоплює всі сторони проблеми;
- короткою, лаконічною, але без втрати необхідної повноти.

До останнього часу основою інформаційної служби вважалась передача інформації від її виробника до споживача, причому вважалося, що в "надрах" служби інформація не виробляється, а тільки перетворюється у форму, зручну для споживача.

Зараз все відчутніше постає потреба отримання певної узагальненої інформації, яка є результатом аналізу даних, що зберігаються в системах; перетворення всередині служби інформаційних масивів у зручні для аналізу бази даних та "інформації про інформацію". Цим вимогам відповідає узагальнена оглядово-аналітична інформація. Використання цієї форми інформації як основної для забезпечення керівника не виключає можливості звернення керівника до первісних документів за потреби детального ознайомлення з відомостями з окремих питань. З цього випливає, що синтезування інформації для сфери організаційного управління є важливою функцією.

Значення оглядово-аналітичної діяльності важко переоцінити. При підготовці високоякісного аналітичного огляду виробляється компактність і оцінка інформації, яка міститься в первісних документах - об'єктах аналізу, дякуючи чому в багатьох випадках стає зайвим звернення до первісних документів.

Інформаційні ресурси - важлива складова система державного управління

Будь-яка система з максимальною ефективністю функціонує лише в певних просторово-часових межах.

Інформаційні системи органів державної влади та управління повинні розглядатися як основний інструмент реалізації механізму управління, який потребує вирішення наступних проблем:

- ⇒ створення служби інформаційних ресурсів органів державної влади та державного управління;
- ⇒ створення правової основи її функціонування;
- ⇒ формування інфраструктури;
- ⇒ створення системи інформаційного моніторингу;
- ⇒ створення системи інформаційного сервісу.

Перші дві проблеми мають організаційно-правовий характер, для їх реалізації не потрібно великого фінансування. Але їх вирішення вкрай важливе. Останні проблеми потребують організаційно-технічних рішень, підкріплених необхідним ресурсним забезпеченням.

Розглядаючи інформаційні ресурси державного органу, треба підкреслити, що інформаційний ресурс є найважливішою структурною підсистемою в системі управління. Якщо призначення інформаційної системи полягає в наданні користувачеві даних, то інформаційні ресурси є тими засобами інформаційних технологій, що використовуються персоналом як дані для підготовки і прийняття рішень.

Основна проблема при формуванні та застосуванні єдиного інформаційного ресурсу породжується суперечністю вимог до інформаційного забезпечення з боку користувачів.

Загальна служба оперативного управління інформаційними ресурсами повинна здійснювати формування інформаційних ресурсів, їх захист, забезпечувати доступ до даних та інформаційний сервіс.

Інформаційні ресурси органів державної влади та державного управління формуються на основі інформації, яка надається наступними суб'єктами:

- власниками інформації (суб'єктами управління, організаціями і громадськими об'єднаннями, інформаційними системами місцевого самоврядування);
- структурами регіональних управлінь міністерств та відомств;
- моніторингом стану об'єктів.



Рис. 31

Інфраструктура має включати в себе організації усіх форм власності. Вона повинна охоплювати і приватних власників інформаційних ресурсів та систем, засобів телекомунікації і зв'язку.

Створення єдиної інфраструктури не повинно порушувати самостійності кожного з її секторів, зачіпати їх інтереси, а навпаки збільшувати загальний потенціал системи.

Органи державної влади та державного управління, виконуючи доручені їм функції проведення державної політики у сфері інформатизації на формування державних інформаційних ресурсів, координують ці процеси через свої служби.

Оптимальним технічним рішенням, яке забезпечувало б інформаційний сервіс, є розподілена обробка інформації в системі локальних і регіональних мереж.

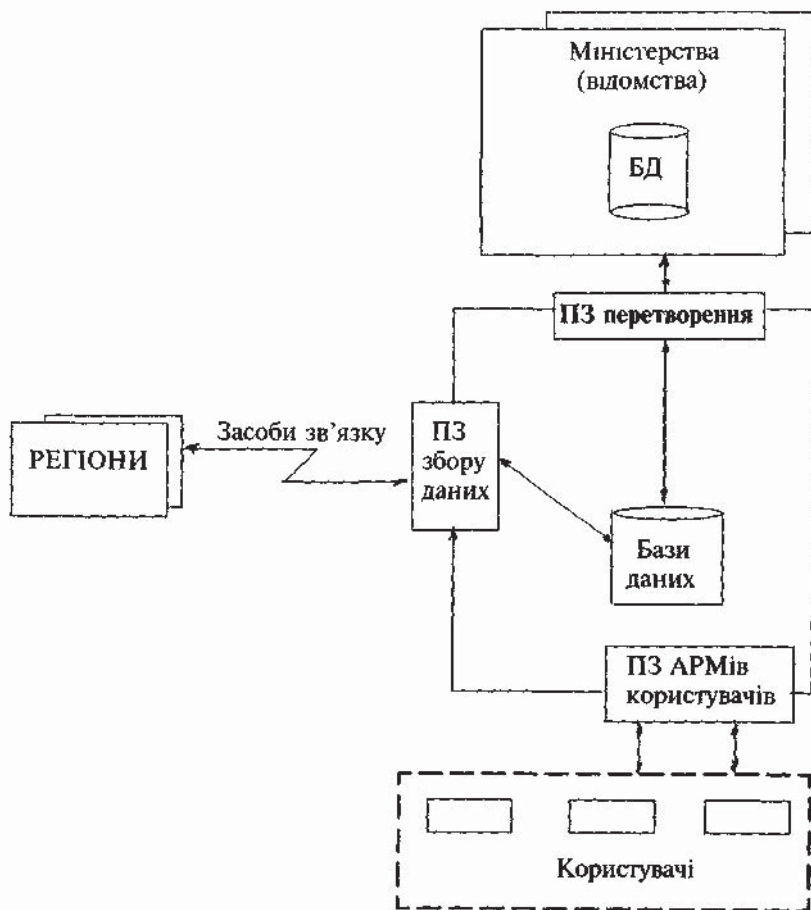


Рис. 32. Розподілена система збору та обробки інформації "Регіон-центр"

У період розбудови Української держави виникає багато проблем оперативного управління та програмного розвитку народного господарства. На порядку денному стоїть питання ефективного управління та створення засобів його інформаційної підтримки.

Зараз в Україні розробляються автоматизовані системи інформаційної підтримки органів державного управління, виконуються роботи по впровадженню обчислювальної техніки та сучасних технологій, обробки інформації в такі сфери державного управління, як банківська діяльність, фінанси, податкова інспекція, органи соціального захисту населення, служба зайнятості та інші.

Проблема в тому, що до цього часу не існує єдиної програми інформатизації органів державної влади та управління України і їх діяльність здійснюється за галузевим або територіальним принципами.

Це призводить до незбалансованості, некоординованості, а в багатьох випадках і до несумісності програмного забезпечення, що, в свою чергу, веде до дублювання як інформації, так і функцій різних органів державного управління та некерованості економічних і соціальних процесів.

Для забезпечення ефективності інформаційної підтримки державного управління необхідні:

- ◆ наявність стратегії управління та керованість при закупівлі засобів обчислювальної техніки, що дозволило б ефективно використовувати системи і не призводило б до дублювання функцій підрозділами управління;
- ◆ особиста зацікавленість вищого керівництва та безпосередніх виконавців при впровадженні інформаційних технологій у процес управління;
- ◆ потрібна уніфікація інформаційної бази, а також поліпшення системи контролю за виконанням прийнятих рішень.

4.5. Контроль у сфері державного управління

Перехід до нових економічних та політичних орієнтирів вимагає пошуку ефективних методів не лише в галузі державного управління, але і в розвитку державної влади. Роль контролю та перевірки виконання дозволять піднести державну владу та державне управління на рівень стабільності й динамічності, адекватності його станові громадянського суспільства.

Встановлення контролю за діяльністю державних органів і державних службовців, органів місцевого самоврядування є принципо-

вою стороною та важливим напрямком державного управління. Суворе дотримання законності - одна із важливих вимог у діяльності органів державної влади, яка сьогодні недостатньо забезпечена в інституціональному плані.

В Україні функціонує розгалужена система органів державного контролю і нагляду за діяльністю органів державної влади та управління всіх рівнів. Але ефективність цього інституту дуже низька.

Контроль - це одна з важливих функцій державної влади та управління, яка дозволяє не лише виявити, але й запобігти помилкам і недолікам у роботі учасників управління, шукати нові резерви та можливості. Реформування державного апарату вимагає розширення масштабів і сфер дії контролю на центральному, регіональному і місцевому рівнях України. Зростає обсяг контрольної, інспекторської, організаційно-методичної та іншої роботи, що пов'язано з виробленням нової методології контролю в системі державного управління, в роботі з апаратом органів державної влади. На першочерговому етапі реформування українського суспільства відбувся злам структур адміністративно-командної системи. Були ліквідовані державний, партійний та народний контроль, але не були створені нові структури контролю.

Система спеціальних органів контролю та нагляду мало змінилась порівняно з періодом дореформового часу. А в умовах становлення економіки, розвитку приватного підприємництва та численних форм співробітництва державного і приватного секторів господарства, залучення іноземних інвестицій, орієнтації керованих сфер на отримання прибутку за всяку ціну, включаючи ігнорування та порушення законодавства, вона потребує вироблення сучасних форм звітності та контролю за виконанням завдань і функцій органів державної влади та управління, за досягненням реально відчутного результату державного впливу на перебіг подій у найрізноманітніших сферах соціального життя.

Реформа органів державної влади та управління має забезпечити створення комплексу інститутів, що дозволять здійснювати дійовий контроль за законністю актів і дій посадових осіб та всіх працівників державного апарату. Необхідно сформувати систему контролю за державним апаратом і органами місцевого самоврядування, забезпечити сувору законність усіх дій і актів, запобігти порушенню прав та свобод людини і громадянина.

Потрібно встановити оптимальне співвідношення різних форм контролю: загальних та специфічних методів для тієї чи іншої ланки системи державної влади і державного управління, зовнішнього (між-

відомчого, позавідомчого) і внутрішнього (внутривідомчого). У повному вигляді система контролю у сфері, що розглядається, має включати:

- а) громадський контроль за державним апаратом і органами місцевого самоврядування, який здійснюється усім народом (вибори, референдуми, загальнонародні обговорення і т.д.) або структурами громадянського суспільства;
- б) контроль інституціоналізований за видами державної влади, - парламентський, судовий, а також у системі виконавчої влади України. Велике значення має створення інституту уповноваженого з прав людини - омбудсмену. У світовій практиці він посідає важливе місце в системі органів, що здійснюють контроль за діяльністю апарату управління, ефективно захищаючи права особи, і справедливо вважається важливим фактором зміцнення законності в діяльності державної влади.

Відомство омбудсмену належить до вищих органів держави, не є водночас ні органом законодавчої влади, ні органом виконавчої влади, ні судовим органом. Найважливіша риса статусу омбудсмену - незалежність. Свої контрольні функції омбудсмен здійснює з власної ініціативи або на вимогу чи за скаргою громадян.

Згідно із ст. 97 Конституції "Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата".

Центральні наглядові органи - інспекції з надвідомчими повноваженнями, що діють у ряді випадків ще на підставі правил, вироблених за часів існування СРСР; Прокуратура України, яка серед інших функцій виконує і функції нагляду відповідно до Закону про Прокуратуру; Конституційний Суд України, Вищий Арбітражний Суд України, суди загальної юрисдикції, арбітражні суди, які також наділені контрольними функціями.

Сьогодні, по суті, ще немає загальнодержавної системи контролю, зорієнтованої на нові демократичні завдання. Контрольні органи в центрі та Автономній Республіці Крим, в областях і районах не завжди зв'язані між собою, діють самостійно, здебільшого обслуговуючи та вирішуючи завдання обласних та місцевих адміністрацій. Більше того, їхня чисельність у різних місцях неоднакова. Нерідко вона зводиться лише до фіксації розпорядчих документів.

Удосконалення роботи контрольних органів на центральному, обласному та місцевому рівнях дозволить не лише посилити контроль за виконанням положень Конституції, законів України, а й спри-

ятиме підтриманню трудової дисципліни в апаратах органів влади і управління.

На сучасному етапі реформування Української держави винятково важливого значення набуває проблема ефективності контролю. На жаль, багато контрольних органів витрачають основні зусилля на саму процедуру контролю, глибоко не аналізуючи результати своєї діяльності.

Ефективність контролю залежить від повноти виконання контролюючою або посадовою особою наступних основних вимог:

- ✓ контроль має здійснюватись безперервно, регулярно та систематично;
- ✓ бути своєчасним за строком здійснення, старанним і повним в охопленні об'єкта контролю;
- ✓ бути оперативним, дійовим та гласним;
- ✓ мати загальний характер, кожний керівник повинен вважати контроль невід'ємною частиною своїх посадових обов'язків та займатися ним;
- ✓ форми і методи контролю повинні мати різнобічний характер: перевірки вищестоящими органами нижчестоящих, письмові звіти, контрольні журнали, картотеки, наради, засідання та ін.

Необхідно формувати систему поточного контролю, який дозволить регулярно готувати інформацію про стан справ на тій чи іншій ділянці роботи, вносити необхідні корективи до планів та програми дій.

Потрібно також уникати надмірного контролю. Керівництво не повинно переобтяжувати персонал численними формами контролю. Важливу позитивну роль у вихованні відповідальності персоналу мають відіграти форми індивідуального контролю.

Необхідно поставити питання про координацію численних форм контролю та про надання їм більш дійової та результативної форми. Доцільно створити Міністерство державного контролю України, закріпивши в Конституції його місце та роль у системі державних органів. Одночасно необхідно законом визначити повноваження цього органу. Міністерство має бути наділене владними повноваженнями, включаючи право призупинення дії незаконних правових актів управління, звільнення посадових осіб та інші повноваження, що створюють гарантії авторитетного впливу на хід покращання діяльності органів державної влади і управління. Аналогічні органи можна було б створити в регіонах.

Особливого значення набуває функція контролю в керівництві організацією.

Що таке контроль? Це необхідність або неминучість? Панацея від “проблемних” хвороб організацій або індикатор їх виникнення? Питань на тему контролю можна ставити безліч, бо це поняття вживалося і часто вживається з різних точок зору.

Так, в епоху СРСР контроль використовувався не тільки як спосіб розуміння тих проблем в удосконаленні виробничих відносин, у зміцненні порядку та дисципліни у всіх сферах діяльності, що зі всією гостротою ставила Комуністична партія, але і як спосіб виявлення ворогів радянської влади у партійних лавах і у всьому радянському суспільстві в процесі будівництва розвиненого соціалізму¹. І цю подвійну роль функція контролю відігравала аж до остаточного розпаду СРСР і виникнення СНД.

Сьогодні в ході становлення молодих незалежних держав відбувається послідовне переосмислення ролі та місця контролю в системі управління державою. Науково-практична конференція “Актуальні проблеми реформування державного управління”, яка була проведена в Академії державного управління при Президентові України на початку 1997 року, підтвердила важливість контролю і вказала на його необхідність та обов’язковість у державному управлінні.

Однак потрібно також відзначити, що на сьогодні зміст самого механізму контролю в державному управлінні як механізму розв’язання проблем, які вже існують або можуть виникати з часом в управлінні організаціями, ще не до кінця розкрито з позицій системного підходу. Для цього необхідно, по-перше, уточнити зміст процесу контролю, а по-друге, розробити його модель, що наочно могла б показати зміст функції контролю у взаємозв’язку з іншими функціями процесу управління і, по-третє, розмежувати підфункції процесу контролю. Це дозволить у подальшому виявити елементи механізму контролю, яких не вистачає.

За визначенням Мескона М., Альберт М., Хедоури Ф.; Джонсона Р., Каст Ф., Розенцвейга Д. та ін. функція контролю - це така характеристика управління, яка дозволяє виявити проблеми і скоригувати діяльність організації до того, як ці проблеми переростуть у кризу. Таке визначення доцільно розглядати як вимогу до механізму контролю, що використовується в державному управлінні, і в управлінні організаціями інших форм власності.

¹ Ленін В.И. “Государство и революция”. - Полн. собр. соч. - Т.33. -С.97

Контроль є складовою процесу управління, але він не відокремлюється чітко від інших функцій управління. Точніше можна сказати, що на всіх рівнях управління контроль та інші функції процесу управління необхідно розглядати як постійно взаємодіючі в безперервному замкнутому циклі. Будь-яке розірвання цього циклу загрожує, в кінцевому підсумку, початком хаосу в системі управління і може призвести до часткової або повної втрати управління функціонуванням складових організації (груп, підрозділів і т. д.).

У загальному випадку контроль використовується і повинен використовуватися для забезпечення досягнення організацією своїх цілей. Це пояснюється тим, що плани та організаційні структури, які створені для їх реалізації - це ідеальний варіант функціонування організації. Насправді часто виникає безліч різних обставин, які можуть перешкодити тому, що передбачалось реалізувати.

Зміни законів, соціальних цінностей, технологій, умов функціонування організації та інші змінні величини оточення можуть перетворити через деякий час плани, цілком реальні в момент їх формування, у щось цілком недосяжне.

Ще одним фактором невизначеності, постійно присутнім в управлінні, є люди, які виконують більшість робіт у будь-якій організації. Люди не можуть бути запрограмовані як машини на виконання якого-небудь завдання з абсолютною точністю. Більше того, їхню реакцію на ту або іншу подію важко точно спрогнозувати.

Досвід функціонування організацій усіх форм власності в Україні наочно показує, що в їхній діяльності присутня реальна можливість виникнення помилок і проблем, що призводить у підсумку до тимчасової або постійно наростаючої загальної кризи і, можливо, до остаточного їх краху.

Для того щоб підготуватися і відреагувати належним чином на такі зміни й помилки в процесі досягнення поставлених цілей організації необхідний ефективний механізм контролю. В міру зміни стану середовища (зовнішнього або внутрішнього) елементи організації, які їх сприймають, повинні виявляти ці зміни (помилки), повідомляти про місце виникнення проблем і вказувати на необхідні дії у відповідь, що покликані допомогти в досягненні поставлених цілей.

Враховуючи, що у процедурі контролю є три чітко визначених етапи: встановлення нормативів, зіставлення з ними реальних результатів і вжиття необхідних корегуючих заходів, функціонування такого механізму буде залежати, в першу чергу, від якості й повноти нормативної бази, що використовується (рис. 33). Нормативи - це критерії,

за якими здійснюється оцінка результатів минулих і поточних робіт, цілей, регламентів, процедур та правил. Ці критерії виділяються з процесу планування і стають нормативами тоді, коли їх зв'язують із функцією контролю. Керування організацією неможливе без наявності нормативів, і успіх її діяльності цілком залежить від їх реалістичності й дієвості.

З позиції організації в цілому комплекс нормативів, який створюється, повинен включати наступне:

- ⇒ етичні норми - очікувана схема поведінки членів організації;
- ⇒ норми затрат - нормативні витрати реалізації окремих функцій або етапів робіт;
- ⇒ фінансові критерії - норми витрати матеріальних засобів, що вказують, наприклад, співвідношення між певними фінансовими показниками;
- ⇒ доход (прибуток) на капітал - контрольний показник для оцінки загальних результатів функціонування організації;
- ⇒ різні критерії - нормативи, що можуть служити тривалий час для контролю й оцінки характеристик діяльності організацій (загальні принципи та якість управління; репутація; життєстійкість; інновації та дослідження і т.д.) та їх учасників. Необхідно також урахувати, що межі й зміст нормативної бази залежать не тільки від специфіки організації, але й від тимчасових стадій контролю. Попередній контроль повинен забезпечувати ефективний відбір людських, матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для нормального функціонування організації в процесі досягнення поставлених цілей. Як каже народна мудрість, "що посієш те й пожнеш". Поточний контроль зосереджує увагу на тих нормативах, які використовуються для зіставлення й аналізу результатів у процесі проведення запланованих робіт. Заключний контроль базується вже на нормативах, що дозволяють оцінити кінцевий результат діяльності організації.

Вибір нормативів ще не є кінцевим кроком в їх остаточному формуванні. Необхідно також визначити величину нормативу і допустимий діапазон відхилень, якщо він має кількісну форму або зміст, у випадку використання якісної форми його вираження. На сучасному етапі, як показує аналіз, цей процес є однією із слабких сторін у діяльності організацій. Загальна причина - відсутність системної моделі нормативного виходу. При цьому нормативи часто встановлю-

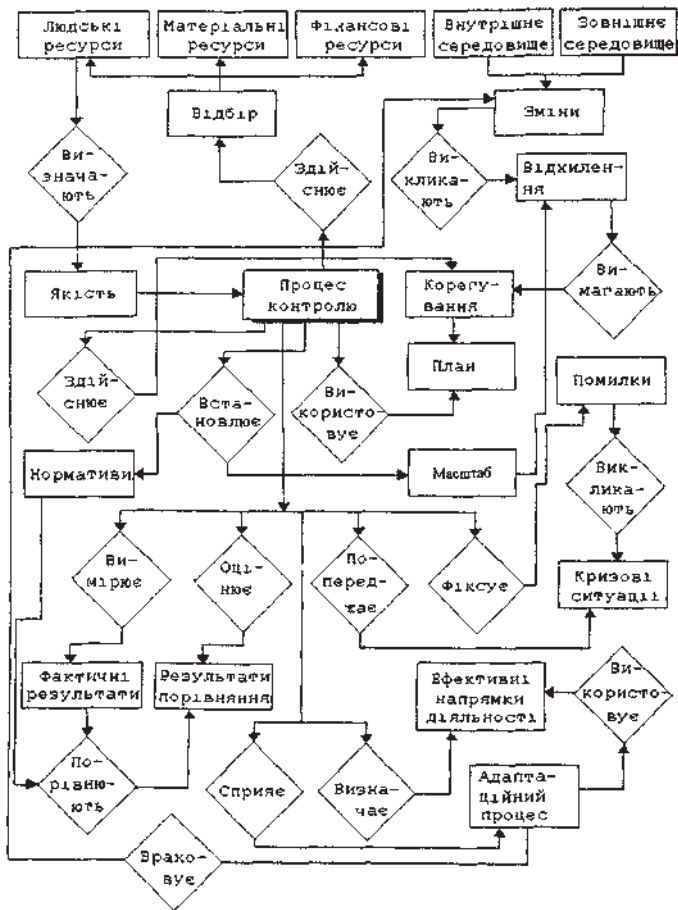


Рис. 33

ються більш суб'єктивно, ніж об'єктивно, що й призводить як наслідок до кризи в організації.

Другою, не менш загальною причиною, є відсутність чітко сформованої нормативної бази для управлінського складу організації. Враховуючи, що від ефективності функціонування системи управління залежить ефективність усієї організації, конструювання нормативів з метою контролю якості функціонування системи управління є обов'язковим, бо на неї можуть справляти вплив різні фактори: підпорядковані по ієрархії органи управління можуть припускатися помилок при виробленні й прийнятті рішень (або ж намагатися свідомо обійти вимоги, які ставляться), виявляти некомпетентність у питаннях управління; зростаюча кількість і складність проблем, що виникають в організації; міняються і можуть з'являтися нові методи вироблення рішень, і, нарешті, оновлюється склад самих органів управління.

Часто нормативи намагаються замінити формулюванням кола обов'язків службової особи, що в кінцевому підсумку призводить до звільнення керівного працівника лише тоді, коли мине тривалий період часу, стає очевидною малоефективність його діяльності в організації.

Другий етап процедури контролю перебуває у вимірі реально досягнутих результатів і порівнянні їх із встановленими нормативами. На цьому етапі необхідно виявити відхилення від нормативів, що з'явилися, оцінити масштаб і можливий їх дестабілізуючий вплив на діяльність організації. Даний етап за шкалою важливості слід поставити на перше місце. Саме на цьому етапі має відбуватися правильне розпізнавання проблемної ситуації, бо часто симптоми проблеми вважають її появою. При цьому необхідно враховувати також і той факт, що ситуація часто має властивість погіршуватися з часом.

Ефективна реалізація другого етапу можлива за умови наявності чітко відпрацьованої системної методології виявлення і розв'язання проблем в управлінні організацією. Цьому питанню присвячено чимало наукової літератури, особливо в економічно розвинутих країнах Європи і в Америці. Це такі відомі роботи, як: Мексон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. "Основы менеджмента / Пер. с англ. - М.: Дело, 1992.; Клилан Д., Кинг В. Системный анализ и целевое управление / Пер. с англ. - М.: Сов.радио, 1974.; Акофф Р. Искусство решения проблем / Пер. с англ. - М.: Мир, 1982; Дружинин В.В. Проблемы системологии. - М.: Сов. радио, 1976 та ін. Але в цих джерелах викладене здебільшого тільки те, що слід робити, але як це робити методологічно вказується частково.

Методологія виявлення і розв'язання проблем фактично відсутня і в системі державного управління. Це підтверджується не завжди послідовними й ефективними діями нашого Уряду та Верховної Ради України. При цьому слід відзначити, що для інших країн СНД це питання також ще перебуває в стадії пошуків оптимального вирішення.

Своєчасне і правильне розпізнавання проблемної ситуації дозволить підвищити ефективність адаптаційного процесу організації, зробити його оперативним і, головне, забезпечить якісну відповідну реакцію на зміни, що відбулися, на досягнення організацією своїх цілей.

Вироблення коректуючих дій, спрямованих на дозвіл виявленої проблеми, є третім етапом процедури контролю. Прийняття рішення для усунення розбіжності, що з'явилась, має на меті корегування раніше розробленого плану для забезпечення максимального наближення до поставленої цілі.

Таким чином, поетапний аналіз механізму контролю показує, що для нього нині характерна відсутність системної моделі нормативного виходу, а також те, що практично не виділена і не досліджується належним чином *найважливіша функція механізму контролю - функція виявлення проблем*, реалізація якої може мати для організації більше значення, ніж удосконалення процедур і методів прийняття рішень, бо розв'язання проблеми залежить, насамперед, від успішності її виявлення.

Виявлення відсутніх елементів механізму контролю не закінчує його системне уявлення. Необхідно мати два механізми контролю (рис. 34). Перший повинен регулювати дії некерівних підсистем організації (підсистем виробництва, збуту, наукових досліджень і т.д.). Другий повинен контролювати дію власне системи управління. Контроль підсистем першого виду повинен давати певність у тому, що приймаються такі рішення, які покращують дії цих підсистем. Контроль системи управління має дозволити керівництву вищого рівня так виконувати свою роботу, щоб покращити вихід процесів управління, які виконуються керівниками середнього рівня.

На рис. 34 перший механізм являє собою підсистему виробництва продукції. Фактичні результати випуску продукції P зрівнюються з нормативними (плановими) результатами N . Якщо виявляється істотна розбіжність або помилка D , на вхід системи вироблення рішень надходить проблема, після чого остання повинна ввести в систему виробництва нову операцію R . Цей процес продовжується до того моменту, поки P не наблизиться або стане рівною N .

Аналогічні процеси відбуваються і в другому механізмі контролю, незважаючи на те, що входи та виходи відрізняються один від

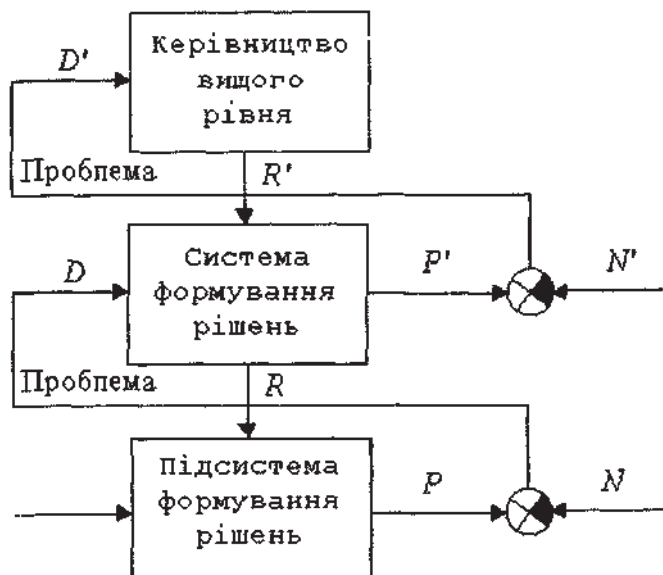


Рис. 34

одного. P' - фактична віддача, що досягається організацією від реалізації виробленого рішення R ; N' - нормативне значення віддачі від рішення. У випадку розбіжності P' і N' виникає проблема функціонування системи вироблення рішень D' , що надходить до керівництва вищого рівня. Керівництво вищого рівня повинно ввести необхідні зміни R' у підсистему вироблення рішень, які спрямовані на досягнення або наближення до N' .

Запропонований підхід до визначення місця й ролі контролю з позицій системного підходу дозволяє в рамках будь-якої організації виробити структуру та зміст такого механізму контролю, що дозволить успішно їй функціонувати в умовах середовища (зовнішнього і внутрішнього), що постійно змінюється.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. - К.: Вікар, 1997. - С. 64.
2. Англо-український словник термінів і понять з державного управління / Уклали Г. Райт та ін.; Пер. В. Івашко. - К.: Основи, 1996. - С. 128.
3. Антонова В.П. О некоторых проблемах административного права (По материалам "Лазаревских чтений") // Государство и право. - М., 1997. - № 6.
4. Антонова Е.Г. Государство как целостная система социального управления. - М., 1996.
5. Акофф Р. Искусство решения проблем / Пер. с англ. - М.: Мир, 1982. - С. 219.
6. Артюшин Л.М., Машков О.А. Вероятностный анализ кибернетических систем. - К.: КИВВС, 1994. - С. 376.
7. Артюшин Л.М. Машков О.А., Сивов Н.С. Теория управления. - К.: КИВВС, 1995. - С. 628.
8. Атаманчук Г.В. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. - М., 1996.
9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Юрид. лит.-ра, 1997. - С. 399.
10. Бачило И.Л., Мелюхин И.С., Салищева Н.Г., Сергиенко Л.А., Розенбаум Ю.А., Хаманова Н.Ю., Шоршина Е.В. О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации // Государство и право. - М., 1996. - № 6.
11. Винер Н. Кибернетика (New York - London 1961). - М.: Сов. радио, 1968. - С. 326.
12. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Кол. авт.; Відпов. ред. Н.Р. Нижник. - К.: Вид-во УАДУ при Президентіві України, 1997. - С. 448.
13. Джексон Грейсон молодший, Карла О'Делл. Американский менеджмент на пороге XXI века / Пер. с англ. - М.: Экономика, 1991. - С. 319.
14. Джонсон Р. Каст Ф., Розенцвейг Д. Системы и руководство. - Изд-е 2-е, доп. (Нью - Йорк) / Пер. с англ. под ред. Ю.В. Гаврилова. - М.: Сов. радио, 1971. - С. 648.
15. Дружинин В.В., Конторов Д.С. Проблемы системологии. - М.: Сов. радио, 1976. - С. 296.
16. Жак Зиллер. Політико-адміністративні системи країн ЄС. - К.: Основи, 1996. - С. 419.
17. Кабушкин. Основы менеджмента. - Минск, 1998. - С. 284.
18. Клиланд Д., Кинг В. Системный анализ и целевое управление / Пер. с англ. - М.: Сов. радио, 1974. - С. 280.
19. Колпаков В.М. Методы управления. - К.: МАУП, 1997. - С. 160.

20. *Лагоша Б.А.* Методы и модели совершенствования организационных структур. - М., 1988.
21. *Ленин В.И.* Государство и революция. Полн. собр. соч. - Т.33. - С. 97.
22. Менеджмент в охороні здоров'я / Укладачі С.М. Шортел, А.Д. Калужний. - К.: Основи, 1998 - С. 556.
23. *Мескон М.Х., Альберт М., Хедоурн Ф.* Основы менеджмента / Пер. с англ. - М.: Дело, 1992. - С. 702.
24. *Моисеев Н.Н.* Люди и кибернетика. - М.: Мол. гвардия, 1984. - С. 224.
25. *Нижник Н.Р., Машков О.А., Мосов С.* Системний підхід до керівництва організацією: функція планування // Вісник УАДУ при Президентіві України. - 1997. - № 3-4. - С. 22-28.
26. *Нижник Н.Р., Машков О.А., Мосов С.* Системний підхід до керівництва організацією: організаційна функція // Вісник УАДУ при Президентіві України. - 1997. - №2. - С. 22-27.
27. *Нижник Н.* Україна - державне управління, шляхи реформування. - К., 1997. - С. 71.
28. *Нижник Н., Машков О.А., Мосов С.* Системний підхід до керівництва організацією: функція мотивації // Вісник УАДУ при Президентіві України. - 1997. - № 1. - С. 132-137.
29. *Нижник Н., Машков О.А., Мосов С.* Контроль у сфері державного управління // Вісник УАДУ при Президентіві України. - 1998. - № 2. - С. 23-31.
30. *Нижник Н. Р.* Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. - К.: НАН Украины, Ин-т государства и права, 1995. - С. 207.
31. *Нижник Н.Р.* Державне управління в Україні: проблеми і перспективи // Вісник УАДУ при Президентіві України. - 1996. - № 1. - С. 102-116.
32. *Оболєнський О.* Теорія системного підходу в державному управлінні // Вісник УАДУ при Президентіві України. - 1996.- № 3. - С. 151-158.
33. *Попов А.В.* Теория и организация американского менеджмента. М., 1991.
34. *Растрингин Л.А.* Современные принципы управления сложными объектами. - М.: Сов. радио, 1980. - С. 232.
35. *Райт Г.* Державне управління / Пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. - К.: Основи, 1994. - С. 191.
36. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт., наук. керів. Цветков В.В. - К.: Оріяни, 1998. - С. 364.
37. *Саймон Г. и др.* Менеджмент в организациях / Сокр. пер. с англ. Г. Саймона, Д. Смитбурга, В. Томпсона; Под общ. ред А.М. Емельянова. - М.: Экономика, 1995. - С. 335.
38. *Семенов Б.Д., Седогов Р.С.* Организационные структуры капиталистического менеджмента. - Гомель, 1993.
39. *Смирнов С.В.* Организация управления предприятием. - М., 1993.
40. Социальное управление. Словарь-справочник / Под ред. В.И. Добренькова, И.М. Сленикова. - М.: Изд-во МГУ, 1994 - С. 199.

-
41. Осмоловский В.В., Шудрий В.И. Основы управленческой деятельности государственного аппарата. - Минск, 1998. - С. 152.
42. Тейлор Р., Вереш М.Ф. Прийняття рішень у державному секторі: Підр. для працівників держ. уст. з приклад. з практики. - Вид-во Felicity Press, 80 East River Road, White field, Maine USA, 1997. - Р. 192.
43. Теория управления. Терминология. Вып. 107. - М.: Наука, 1988. - С. 56.
44. Фатхутдинов Р.А. Разработка управленческого решения. - М., 1997. - С. 208.
45. Фелифоров Н.А. Ситуационный подход в социальном управлении // Кадры управления: проблемы и система работы в России и за рубежом. - М., 1992. - С. 187-190.
46. Управление по результатам: Пер. с финск. / Под общ. ред. и предисл. Я.А. Леймана. - М.: Издат. группа Прогресс, 1993. - С. 320.
47. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). - Х.: Вид-во Право, 1996. - С. 164.

ЗМІСТ

| | |
|--|------------|
| ВСТУП | 3 |
| I. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ | 5 |
| 1.1. Поняття державного управління | 5 |
| 1.2. Еволюція управлінської думки | 9 |
| 1.3. Об'єкт державного управління | 15 |
| 1.4. Система державного управління | 24 |
| 1.5. Види систем державного управління | 31 |
| 2. ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ | 37 |
| 2.1. Поняття механізму державного управління | 37 |
| 2.2. Принципи державного управління | 50 |
| 2.3. Етапи державного управління об'єктом | 58 |
| 3. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ І СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ | 67 |
| 3.1. Організаційна структура управління | 67 |
| 3.2. Функції державного управління | 81 |
| 3.3. Загальні підходи до реформування організаційних структур державного управління | 98 |
| IV. СИСТЕМНИЙ ПІДХІД У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ | 114 |
| 4.1. Методи державного управління | 114 |
| 4.2. Впровадження системного підходу | 121 |
| 4.3. Стратегічне та ситуаційне управління | 125 |
| 4.4. Інформаційно-комунікаційні аспекти державного управління | 133 |
| 4.5. Контроль у сфері державного управління | 144 |
| ЛІТЕРАТУРА | 156 |