

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«ДОНЕЦЬКИЙ ТЕХНІЧНИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
АВТОМОБІЛЬНО-ДОРОЖНІЙ ІНСТИТУТ

Кафедра «Менеджмент організацій»

ТЕКСТ ЛЕКЦІЙ

з дисципліни

«Державне і регіональне управління»

(для студентів 3 курсу напрямку підготовки
6.030601 «Менеджмент» денної форми навчання)

Керівник курсу «Державне і регіональне управління»:

к.е.н., доцент кафедри «Менеджмент організацій»

Севрюкова Світлана Валеріїна

Горлівка 2014

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО І РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

ТЕМА 1 «ОСНОВИ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ»

Державне управління як системне суспільне явище

Суспільство - цілісна, складна, динамічна самокерована система, розвиток якої підпорядкований об'єктивно діючим законам.

Як складна система суспільство, у свою чергу, складається із підсистем різного роду (класи і нації, професійні, вікові та інші соціальні групи й прошарки, трудові колективи, громадські організації тощо) і розвивається під впливом механізмів соціальної регуляції.

Соціальна регуляція полягає в тому, що кожна підсистема перебуває в полі впорядковуючих, організуючих впливів, стихійних і свідомих, з боку суспільства в цілому (його державних та інших інститутів, атмосфери суспільного життя) і впливів власних механізмів саморегуляції і потребує впливу функції управління на розвиток суспільного життя. В свою чергу розвиток суспільства і окремих його сфер не можливий без встановлення і реалізації певного набору важелів впливу (законів, правил, норм, алгоритму його поведінки в цілому і його складових зокрема). Тому, процес впливу на соціум є предметом вивчення науки управління.

Управління — це цілеспрямований вплив, необхідний для узгодженої спільної діяльності людей.

Значний вплив на розвиток суспільства має соціальне управління.

Соціальне управління - це цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку.

Виділяють типи соціального управління:

- ♦ саморегулювання суспільства;
- ♦ державне управління.

Держава - особливий випадок владних відносин, що виникають на основі передачі громадянами частини своїх прав на контроль своєї діяльності у сферах специфікації і захисту прав власності, створення каналів обміну інформацією, розробки стандартів мір і ваг, створення каналів фізичного обміну товарів і послуг, правоохоронної діяльності та виробництва суспільних благ.

У цих сферах держава отримує право легітимного, тобто на основі соціального контракту, примусу і насильства.

Державне управління (англ. public administration) - є видом діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а

також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод.

Складові системи державного управління

1. *Суб'єкти управління* (управляючу систему) – взаємодію та взаємосприяння (управлінську діяльність/процес) – суспільну систему.

Суб'єкт управління - система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє.

У державному управлінні до суб'єктів управління належать: органи виконавчої влади (уряд, міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації); керівники і керівний склад цих органів (політичні діячі; посадові особи; службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями). Органи державної влади, як суб'єкти державного управління, діють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах.

2. *Об'єкти управління* – сфери і галузі суспільного життя.

Об'єкт управління – це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють.

В сфері державного управління об'єктом є все суспільство. Основними об'єктами державного управління слід вважати підпорядковані об'єктам органи виконавчої влади, сектори державного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади.

Постійна динаміка і взаємодія суб'єкту і об'єкту управління формують процес управління, результатом якого виступають управлінські відносини.

Управлінські відносини – це відносини людей стосовно здійснення функцій управління.

На рівні державного управління формуються «Державно-управлінські відносини».

Державно-управлінські відносини – це особливий вид суспільних відносин, які виникають у процесі державного управління, діяльності свідомо-вольового та організаційного характеру.

Ці відносини типу «влада - підпорядкування» можуть мати різний характер залежно від повноважень суб'єкта, ступеня самостійності об'єкта управління та багатьох інших факторів. Вони можуть бути формальними (субординації) і неформальними (координації), галузевими (відносини в межах однієї галузі), міжгалузевими (відносини між органами різних галузей), територіальними (у межах одного регіону), міжрегіональними (між органами різних регіонів); територіально-галузеві та ін.

Змістом управлінських відносин виступає особлива діяльність людей, що виступає у вигляді взаємодії суб'єктів та об'єктів управління. Між ними існує тісна взаємодія, що здійснюється за допомогою прямих (від суб'єкта до об'єкта) і зворотних (від об'єкта до суб'єкта) зв'язків. Практична реалізація цих зв'язків забезпечується завдяки руху інформації.

Прямий зв'язок сприяє процесу ухвалення рішень і забезпечує їх доведення до виконавця - об'єкта управління.

Зворотний зв'язок, який надає інформацію про стан об'єкта і його діяльність щодо виконання рішень, є базою формування відповідних впливів на об'єкт управління. Зворотний зв'язок дає можливість знаходити найбільш оптимальні шляхи і засоби організації процесу регулювання діяльності об'єкта управління.

Специфічні риси державного управління

1. державне управління завжди є певною організуючою діяльністю, у результаті якої виникають конкретні, управлінські за своїм змістом відносини;
2. необхідною умовою виникнення управлінських відносин є наявність суб'єкта управління, тобто органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи посадової особи, які наділені владними повноваженнями зі здійснення державного управління;
3. тип відносин, які виникають між суб'єктом та об'єктами державного управління, є завжди державно-владним, причому державно-владними повноваженнями наділено завжди одну сторону — суб'єкта управління, а на долю об'єктів управління залишається виконання наказів, розпоряджень та інших нормативних документів, що надходять від суб'єкта;
4. організуюча діяльність державно-владного типу полягає у виконанні та розпорядництві щодо вимог законів, тобто є підзаконною, ґрунтується на чинному законодавстві;
5. державне управління здійснюється у правовому полі чинного законодавства, а отже, у випадку порушення останнього настає юридична відповідальність;
6. жоден орган державної влади не визначає самостійно основні цілі свого існування і діяльності. Ці цілі встановлюються для органу «зовні», зазвичай правовими приписами, виданими органами вищого організаційно-правового статусу;
7. специфіку діяльності органів державної влади становить можливість забезпечити підлеглість шляхом застосування державного примусу;
8. державному управлінню притаманна організаційна єдність за одночасного охоплення великої кількості спеціальних проблем;
9. «продукція» органу державної влади має особливий характер, що зумовлює складність визначення продуктивності та ефективності його роботи. Якщо для приватного сектору прибуток є основним мірилом

успіху, то орган державної влади за відсутності мотиву прибутку не має чіткого вичерпного мірила чи стандарту, за яким можна судити про результати його діяльності;

10. державні процеси вимагають прозорості та більшої відкритості при ухваленні рішень і припускають істотніше втручання й увагу з боку громадськості, тоді як процеси ухвалення рішень у приватному управлінні менше відкриті для зовнішнього впливу.

Ознаки державного управління

1. виконавчо-розпорядчий характер(державне управління становлять два взаємопов'язаних аспекти: виконавча та розпорядча діяльність);
2. під законність (здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності на основі правових норм, головне місце серед яких належить Конституції, законам, актам глави держави);
3. масштабність (державно-управлінська діяльність є найоб'ємнішою в державі. Вона розповсюджується на всю її територію та величезну кількість об'єктів управління. До сфери його безпосереднього відання належать правові, інформаційні, економічні, фінансові, технічні, організаційні, людські та інші ресурси, що є в наявності у держави) та універсальність (діяльність органів виконавчої влади, яка є безперервною, тобто вона неможлива без повсякденного і постійного управлінського впливу на суспільні відносини, охоплюючи всі, без винятку, сфери суспільного життя та здійснюється на всіх рівнях управління - від центру до регіонів та конкретних територій);
4. ієрархічність (система органів виконавчої влади побудована на засадах чіткої підпорядкованості та субординації нижчестоящих органів вищестоящим);
5. організуючий характер (управлінський вплив державного управління, спрямований на організацію спільної праці членів суспільства, соціальних колективів, організацій з метою забезпечення життєдіяльності держави та забезпечення добробуту її громадян із застосуванням для цього засобів виробництва, природних ресурсів, матеріальних та інших цінностей.

Принципи державне управління

- 1) соціально-політичні: демократизм; участь населення в управлінській діяльності; рівноправність осіб; рівність усіх перед законом; законність; гласність; врахування громадської думки; об'єктивність;
- 2) організаційні принципи побудови апарату державного управління: галузевий, функціональний, територіальний;
- 3) організаційні принципи функціонування апарату державного управління: нормативність діяльності; єдиноначальність; колегіальність; поділ управлінської праці; відповідальність за свої рішення; оперативна самостійність.

Функції державного управління

- I. Загальні:** планування, прийняття рішень, мотивація, організація,

комунікація, контроль.

II. Спеціальні функції: забезпечення прав, свобод людини і громадянина, адміністративно-політичні, економічні, соціальні, культурно-освітні, забезпечення екологічної безпеки та інші.

Основні теорії державного управління

Підходи до дослідження інституціональної природи держави

- 1. Політико-філософський** (представники стародавньої філософії Аристотель та Цицерон), згідно з яким держава розглядається як свого роду засіб спілкування, що організований заради спільного блага, задоволення щоденних потреб, вирішення «спільних справ» і регулювання відносин «народ - держава».
- 2. Класовий** (марксистський підхід), що зводить державу до результату розподілу суспільства на класи та засобу класової боротьби, завдяки якому вибудовується машина для гноблення одного класу суспільства іншим.
- 3. Організаційно-правовий**, який визначає державу як організаційний і правовий засіб регулювання суспільних відносин.

Основні теорії державного управління

1. Економічна теорія держави
2. Теорія суспільного вибору:
 - 2.1. теорія суспільного вибору;
 - 2.2. теорія «фіаско держави»;
 - 2.3. теорія мінімізації трансакційних витрат (Трансакційний сектор економіки).
3. Теорія соціології:
 - 3.1. теорія держави;
 - 3.2. теорія соціальної структури суспільства;
 - 3.3. теорія соціальної мобільності;
 - 3.4. теорія статусу і статусної ролі;
4. Теорія менеджменту:
 - 4.1. теорія раціональної бюрократії;
 - 4.2. теорія організованих структур управління;
 - 4.3. теорія розподілу праці в управлінських структурах;
 - 4.4. теорія державного адміністрування.

Теорія суспільного вибору, як самостійний напрям економічної [науки](#) сформувалася тільки в 50-60-х рр.. ХХ століття. Безпосередній імпульс теорії суспільного вибору дали [дискусії](#) 30-40-х рр.. з проблем ринкового [соціалізму](#) та економіки добробуту (А. Бергсон, П. Самуельсон). Широкий резонанс у 60-і рр.. викликала [книга](#) К. Ерроу «Соціальний вибір та індивідуальні цінності» (1951), в якій проводилася аналогія між [державою](#) та особистістю. На противагу цьому підходу, Дж. Б'юкенен і Г. Таллок в книзі «Обчислення згоди» (1962) проводили аналогію між державою і ринком. Відносини громадян з державою розглядалися при цьому згідно з принципом

«послуга за послугу» (quid pro quo). Саме ці ідеї, що одержали подальший [розвиток](#) у роботі Дж. Б'юкенена «[Межі](#) свободи» (1975), лягли в основу теорії суспільного вибору. Важливу роль в її розробці зіграли також Д. Мюллер, У. Несканен, М. Олсон, Р. Толлісон та ін. Вперше ідеї, що лежать в основі теорії суспільного вибору, були сформульовані наприкінці 19-го століття представниками італійської школи державних [фінансів](#): М. Панталеони, У. Маццола, А. Де Віті де Марко та ін. Ці дослідники були піонерами використання граничного аналізу і теорії ціни для вивчення бюджетного [процесу](#), а також для [моделювання](#) попиту і пропозиції на ринку суспільних благ. Даний підхід знайшов подальший [розвиток](#) у [роботах](#) представників шведської школи в економічній науці - К. Вікселля і Е. Ліндаль, які приділяли першорядну увагу політичним [процесам](#), що забезпечує визначення державної бюджетної політики.

Розроблені підходи довгий час залишалися практично невідомими для дослідників. Разом з тим у 1940-50-х роках подання про раціональне [характер](#) поведінки індивідів у політичній сфері стали активно проникати у наукові дискусії, завдяки опублікованим в цей період робіт Й. Шумпетера, К. Ерроу, Д. Блека, Е. Даунс. Об'єднання двох зазначених напрямків стало основою розробки комплексу ідей, відомих нині як теорія суспільного вибору. Ключову роль у цьому зіграли представники так званої Вірджинської школи в економічній теорії. Визнаним лідером цієї школи є Дж. Б'юкенен, нагороджений у 1986 р. Нобелівською премією.

Держава виникає внаслідок укладання суспільного договору (контракту). Держава як форма суспільного договору виникає не в результаті становлення цивілізації (цивілізація виникала тільки в корпоративній формі), а в результаті того, що індивіди намагаються організувати свої суспільні відносини за ринковими принципами, тобто так, як вони звикли діяти у сфері економічної діяльності. За аналогією із товарними ринками виникає особливий політичний ринок, на якому встановлення системи державної влади відбувається внаслідок процедури торгів, предметом яких стають голоси виборців, що віддаються на користь тієї чи іншої політичної сили.

Поняття «суспільний договір» (буквальний переклад терміну «соціальний контракт») вперше з'явилося в роботах філософів Томаса Гоббса (XVII ст.) і Жан-Жака Руссо (XVIII ст.). Саме після книги Руссо «Про суспільний договір» (1762 р.) це поняття широко увійшло до європейської політичної практики і соціальної науки.

Теорія суспільного вибору (public choice theory) - це теорія, що вивчає різні способи і методи, за допомогою яких люди використовують урядові установи у своїх власних інтересах.

Дж. Б'юкенен сформулював три основні передумови, на які спирається теорія суспільного вибору:

Концепція методологічного індивідуалізму («Раціональні політики») підтримують, перш за все, ті програми, які сприяють зростанню їх престижу та підвищують шанси отримати перемогу на чергових виборах. Таким чином, теорія суспільного вибору намагається послідовно провести принципи

індивідуалізму, поширивши їх на всі види діяльності, включаючи державну службу.

Концепція «економічної людини» (*homo economicus*). Людина в ринковій економіці ототожнює свої переваги з товаром. Він прагне прийняти такі рішення, які максимізують значення його функцію корисності. Така поведінка раціонально. Раціональність індивіда має у цій теорії універсальне значення. Це означає, що всі - від виборців до президента - керуються у своїй діяльності в першу чергу економічним принципом: порівнюють граничні вигоди і граничні витрати (і перш за все, вигоди і витрати, пов'язані з прийняттям рішень), прагнучи до виконання умови:

$$MB > MC,$$

де MB - *marginal benefit* - граничні вигоди,

MC - *marginal cost* - граничні витрати.

Концепція аналізу політики як процесу обміну (дисертації шведського економіста Кнута Вікселя «Новий принцип справедливого оподаткування» (1896)).

Ця концепція позиціонує політичний ринок за аналогією з товарним. Держава - це арена конкуренції людей за вплив на прийняття рішень, за доступ до розподілу ресурсів, за місце на ієрархічній драбині. Однак держава - це ринок особливого роду. Його учасники мають незвичайні права власності: виборці можуть вибирати представників до вищих органів держави, депутати - приймати закони, чиновники - стежити за їх виконанням. Виборці і політики трактуються як індивіди, що обмінюються голосами і передвиборними обіцянками. Основними сферами аналізу цікавить нас теорії є при цьому сам виборчий процес, діяльність депутатів, теорія бюрократії, політика державного регулювання.

Позиції:

- ❖ первісний стан людства як ситуацію типу «дилеми ув'язнених», війни всіх проти кожного;
- ❖ контрактна держава розглядається як добровільний контракт між громадянами і державою;
- ❖ держава, виникає для того, щоб суспільство не деградувало до стану війни т.б. держава потенційно повинна (згідно з договором) забезпечити умови для економії ресурсів і сприяти зростанню суспільного добробуту;
- ❖ основна функція держави полягає в тому, щоб створювати умови для зростання суспільного добробуту;
- ❖ дотримання умов існування контрактної держави: існування чіткого розподілу прав держави і громадян, закріпленого конституцією для того, щоб державний апарат не перевищував своїх повноважень; можливість альтернативного, окрім держави, способу захисту прав через третейський суд, опозицію, міжнародні правозахисні організації і таке інше; наявність громадянського суспільства, тобто можливості впливу громадян на

- вирішення економічних і соціальних питань через інститути самоврядування, громадські організації, ради незалежних експертів;
- ❖ контрактна держава розглядається як добровільний контракт між громадянами і державою. Громадяни делегують частину своїх повноважень державі. Розподіл владних відносин закріплюється конституцією, яка виконує роль соціального контракту. Громадяни добровільно відмовляються від частини своїх прав, оскільки упевнені, що держава як особлива централізована і спеціалізована організація в змозі більш раціонально організувати взаємодію індивідів і забезпечувати координацію їх господарської діяльності шляхом агрегування економічних інтересів і захисту індивідуальних прав;
 - ❖ кожен громадянин у підсумку економічно виграє, оскільки не буде витратити зайвих ресурсів на самостійний захист своїх прав, майна, забезпечення суспільного порядку, а держава як спеціалізоване утворення з меншими витратами може виконувати зазначені функції суспільного координування.

Економіка бюрократії (economics of bureaucracy) згідно з теорією суспільного вибору – це система організацій, яка задовільняє, як мінімум два критерії:

по-перше, вона не виробляє економічних благ, які мають ціннісну оцінку;

по-друге, включає частину своїх доходів із джерел, не пов'язаних з продажем результатів своєї діяльності.

Бюрократія, як правило, більше боїться критики з боку груп з особливими інтересами, ніж незадоволення суспільства в цілому. І, навпаки, у випадку провалу їм можуть допомогти вийти із складного становища знову ж таки групи з особливими інтересами, з якими вони тісно пов'язані.

Дослідники-економісти вважають, що реалізуючи свої власні цілі та інтереси особливих груп, бюрократи прагнуть до прийняття таких рішень, які відкрили б для них доступ до самостійного використання різних ресурсів. На економії суспільних благ вони мало що можуть заробити, прийняття ж програм, які дорого коштують, дає їм широкі можливості для особистого збагачення, посилення впливу, зміцнення зв'язків з групами, що їх підтримують, і в остаточному підсумку дає змогу підготувати для «відходу» якесь тепленьке містечко. Не випадково багато працівників корпорацій, попрацювавши у державному апараті, повертаються у свої корпорації з помітним підвищенням. Така практика отримала назву «система обертальних дверей».

Зміцнення бюрократії збільшує неефективність роботи організації. Бюрократія намагається прискорити хід справи адміністративними методами, шляхом абсолютизації форми на шкоду змісту, принесення стратегії у жертву тактиці, підкорення цілей організації завданням її збереження. Знижується якість рішень, які приймаються, збільшується документообіг. Реакцією на провали прийнятих раніше програм є збільшення асигнувань і ріст штатів

співробітників (у приватних фірмах критерій ефективності – зростання прибутку, у державному апараті чіткі критерії відсутні. – Авт.). Все це сприяє розбуханню державного апарату – людей, зайнятих пошуком політичної ренти.

Пошук політичної ренти (political rent seeking) – це прагнення отримати економічну ренту за допомогою політичного процесу (аналіз цього явища ініціювали праці Анни Крюгер у 1974 р.). Державні чиновники намагаються отримати матеріальні вигоди за рахунок як суспільства в цілому, так і окремих осіб, які добиваються прийняття окремих рішень. Бюрократи, беручи участь у політичних процесах, роблять спроби провести такі рішення, які б гарантували їм отримання економічної ренти за рахунок суспільства. Політики зацікавлені у рішеннях, які забезпечують явні і швидкі вигоди при прихованих витратах, що важко визначаються. Подібні рішення сприяють росту популярності політиків, але, як правило, вони економічно неефективні.

Ієрархічна структура державного апарату будується за тими ж принципами, що і структура великих корпорацій. Проте державні установи часто не можуть скористатися перевагами організаційної структури приватних фірм. Причинами цього є слабкий контроль за їх функціонуванням, недостатня конкуренція, велика самостійність бюрократії. Тому представники теорії суспільного вибору виступають за всіляке обмеження економічних функцій держави. Навіть виробництво суспільних благ не є приводом, з їх точки зору, для державного втручання в економіку, оскільки різні платники податків отримують неоднакову вигоду з державних програм. На їх думку, демократичним є опосередковане перетворення ринку суспільних товарів і послуг в економічні блага.

Умовою ефективної боротьби з бюрократією вони вважають приватизацію, її змістом – розвиток «м'якої інфраструктури» (введено У. Несканеном), а кінцевою метою – створення конституційної економіки. «**М'яка інфраструктура**» – збільшення економічних прав людини (зміцнення прав власності, чесність і відповідальність за виконання контрактів, терпимість до інакомислячих, гарантії прав меншин і т.п.) обмеження сфер діяльності держави.

Логічним завершенням теорії суспільного вибору є постановка питання про «провали» держави або уряду (government failure).

«Провали» держави або уряду – це випадки, коли держава (уряд) неспроможна забезпечити ефективний розподіл і використання суспільних ресурсів.

Здебільшого до провалів держави відносять наступне:

1. Обмеженість необхідної для прийняття рішення інформації. Подібно тому, як на ринку можливе існування асиметричної інформації, так і урядові рішення часто можуть прийматися при відсутності надійної статистики, дані якої дозволили б прийняти більш правильне рішення. Більше того, наявність могутніх груп з особливими інтересами, активного лобі, потужного

бюрократичного апарату призводить до значних викривлень існуючої інформації.

2. Недосконалість політичного процесу. Нагадаємо лише деякі моменти: маніпулювання голосами через недосконалість регламенту, лобізм, лоґролінг, бюрократизм, пошук політичної ренти.

3. Обмеженість контролю над бюрократією. Стрімкий ріст державного апарату створює все нові і нові проблеми у цій сфері.

4. Нездатність держави передбачати й ефективно контролювати найближчі та віддалені наслідки прийнятих нею рішень. Справа в тому, що економічні агенти часто реагують не так, як передбачав уряд, їх дії дуже змінюють зміст і спрямованість розпочатих урядом акцій (або законів, схвалених законодавчими зборами). Державні заходи, будучи включеними до загальної структури, часто приводять до наслідків, що дуже відрізняються від початкових цілей. Тому кінцеві результати дій держави залежать не лише від неї самої.

У 1937 р. Р. Коузу вперше вдалося поставити і частково розв'язати питання, яке традиційною теорією навіть не ставилося: чому існує фірма, якщо є ринок? Ортодоксальна неокласична теорія розглядала ринок як досконалий механізм, при якому можна не враховувати витрати на здійснення угод. Проте насправді, як показав Р. Коуз такі витрати існують і при кожній угоді «необхідно проводити переговори, здійснювати нагляд, налагоджувати взаємозв'язки, ліквідовувати розбіжності». Ці витрати Р. Коуз назвав трансакційними («витратами використання ринкового механізму»). Саме прагненням уникати витрат після укладення угод на ринку можна, на думку Коуза, пояснити існування фірми, в якій розподіл (алокація) ресурсів проходить адміністративним шляхом (за допомогою наказів, а не на основі цінкових сигналів). Фірма буде існувати лише до тих пір, доки вона реалізує функцію координації при менших витратах, ніж це досягалось би за ринкових угод. Таким чином, Р. Коуз увів у економічну теорію новий клас витрат, які отримали назву трансакційних витрат. Ним же була здійснена спроба пояснити закономірності, які керують процесом виникнення і зростання фірми. Фірма зростає до тієї межі, доки економія на витратах, пов'язана із укладанням ринкових угод, не почне перекиватися збільшенням витрат, пов'язаних з використанням адміністративного механізму.

Класифікація трансакційних витрат

1) витрати пошуку інформації – витрати часу і ресурсів на отримання і обробку інформації, а також втрати від недосконалості інформації;

2) витрати на ведення переговорів;

3) витрати вимірювання – витрати на проміри, вимірювальну техніку, втрати від помилок і неточностей і т. п.;

4) витрати на специфікацію (точне визначення) і захист прав власності – витрати на утримання судів, арбітражу, органів державного управління,

витрати часу і ресурсів, необхідних для поновлення порушених прав, а також витрати на виховання «консенсусної ідеології» – у дусі дотримання неписаних правил і норм;

5) витрати опортуністичної поведінки, що становлять елемент трансакційних витрат, який найбільш важко визначається.

Постулати концепції:

1. В сфері державного управління держава може бути ефективною у тому випадку, коли постійно проводиться моніторинг напрямків зниження «трансакційних витрат» (витрати контролю, витрати на утримання влади, витрати направлені на здійснення владою своїх повноважень) відповідно до задалегідь визначених політичною системою соціально-економічних результатів. Скорочення трансакційних витрат, отже, підвищення ефективності функціонування економіки забезпечується існуванням правових норм і їх дотриманням.
2. Загроза появи опортунізму в процесу встановлення суспільного договору.

«Загроза опортунізму» - функціонування держави, покликаної знижувати трансакційні витрати, породжує все нові типи цих витрат, що пояснює таких явищ як хабарництво, казнокрадство і тому подібних викривлень влади.

Форми опортуністичної поведінки

«Ухилення» (shirking) – воно виникає тоді, коли працюють спільно («командою»), але отримання інформації про ефективність дії кожного або надто дороге, або неможливе. При асиметрії інформації (підлеглий точно знає, скільки ним витрачено зусиль, а керівник має про це лише приблизне уявлення) виникає і стимул, і можливість працювати з неповною віддачею.

«Здирство» (holding-up) – воно спостерігається у тих випадках, коли який-небудь агент володіє ресурсом, спеціально пристосованим для використання у даній «команді» і не має високої вартості поза нею. Такий ресурс називається «специфічним». У решти учасників тоді з'являється можливість претендувати на частину доходу (квазіренту) від цього ресурсу, загрожуючи його власнику розривом відносин, якщо той відмовиться з ними поділитися. Небезпека «здирства» підриває стимул до інвестування у специфічні активи.

Розширення трансакційного сектору («структурним зрушенням надзвичайної важливості») зумовлює пояснення появи контрасту між розвиненими країнами і країнами, що розвиваються.

[За підрахунками Д. Уолліса і Д. Нортона, частка трансакційних витрат у валовому національному продукті США зросла у приватному секторі з 23% – у 1870р. до 41% – у 1970 р.; у державному – з 3,6% – у 1870р. до 13,9% – у 1970 р., що в сумі становило ріст з 26,6% до 54,9%.].

Дієвість системи прав власності: «специфікація», «розмивання», які впливають на набір повноважень, які закріплені за ресурсом і значно корегують його цінність і вартість. Специфікація прав власності не безкоштовна і часом вона потребує великих витрат і впливає на кінцеву

вартість системи прав власності. Поява в процесі будь-яких обмежень в системі прав власності формують ступінь її точності і залежить від балансу вигод і витрат, які супроводжують встановлення (обмеження) і захист тих чи інших прав.

Система прав власності (А. Алчіан і Г. Демсець) - вся сукупність норм, які регулюють доступ до рідкісних ресурсів.

Ці норми можуть санкціонуватися не лише державою, але і суспільством – у вигляді звичаїв, моральних установок, релігійних заповідей. Згідно з існуючими визначеннями, права власності охоплюють як фізичні об'єкти, так і безтілесні (наприклад, результати інтелектуальної діяльності).

У суспільстві права власності виступають як «правила гри», які упорядковують відносини між окремими агентами. З точки зору індивіда, вони являють собою «пучки правомочностей» на прийняття рішень з приводу того чи іншого ресурсу. Кожний такий «пучок» може розщеплюватися таким чином, що одна частина правомочностей належить одному агенту, друга – іншому і т. д. Права власності мають поведінкове значення; одні способи дій вони стимулюють, інші – придушують (через заборони або підвищення витрат) і таким чином впливають на економічний вибір.

Елементи пучка прав власності

- 1) право на виключення із доступу до ресурсу інших агентів;
- 2) право на використання ресурсів;
- 3) право на отримання від них доходу;
- 4) право на передачу всіх попередніх повноважень.

Чим ширший набір повноважень, закріплених за ресурсом, тим вища його вартість.

Контракт прав власності - канал, по якому передаються «пучки власності». Контракт фіксує, яке саме повноваження і на яких умовах підлягає передачі.

Обов'язковою умовою ефективної роботи ринку є точне визначення, або «**Специфікація**» прав власності – встановлення конкретних і визначених захищених прав власності без обмежень.

«Розмивання прав власності» – встановлення відповідних обмежень прав власності.

Цілісність суспільства, його функціонування як єдиного соціального організму, суть якого розкривали у своїх теоріях О. Конт, Г. Спенсер, К. Маркс, М. Вебер, Т. Парсонс, Р. Дарендорф та інші соціологи.

Постулати концепції

1. Формування моделі «політика-соціальне суспільство», який забезпечує демократичний розвиток політичної свідомості та зрілості суспільства і його усіх структурних соціальних елементів суспільства;
2. Вплив держави на сфери діяльності суспільства, враховуючи неоднорідність і складність соціальної структури суспільства за рахунок правових, економічних, соціальних важелів – стандарти, закони, положення, державні і регіональні програми підтримки і розвитку і т.д.;

3. Державне регулювання секторів економіки і сфер діяльності, враховуючи ступінь розвитку соціальної структури суспільства (регулювання ринку праці, соціально-економічний розвиток секторів національної економіки, розвиток культурних цінностей суспільства, державна і регіональна підтримка підприємництва і т.д.)

Необхідно зазначити, що в основі розвитку соціальної структури суспільства лежать суспільний поділ праці та відносини власності на засоби виробництва та продукти.

Соціальна структура суспільства – сукупність тих зв'язків і відносин, в які вступають між собою соціальні групи і спільноти людей з приводу економічних, соціальних, політичних і духовних умов їх життєдіяльності.

Суспільний поділ праці зумовлює появу і подальше існування таких соціальних груп, як класи, професійні групи, а також великі групи, що складаються з людей міста і села, представників розумової та фізичної праці.

Відносини власності на засоби виробництва – відносини, які економічно закріплюють внутрішню розчленованість суспільства і складається всередині нього соціальну структуру .

Соціальні відносини – специфічні відносини, що існують поряд з економічними, політичними та іншими. Вони складаються між суб'єктами, в тому числі між соціальними групами, з приводу задоволення їх потреб у відповідних умовах праці, матеріальних благах, поліпшення побуту і дозвілля, отриманні освіти та доступу до предметів духовної культури, а також в медичному обслуговуванні і соціальне забезпечення. Мова йде про задоволення потреб в області так званої соціальної сфери життєдіяльності людей, потреб відтворення і розвитку їх життєвих сил та їх соціального самоствердження, що полягає, зокрема, у забезпеченні основних умов їх існування та розвитку в суспільстві.

Елементи соціальної структури суспільства

- ❖ класи, які займають різне місце в системах суспільного поділу праці, відносин власності на засоби виробництва і розподілу суспільного продукту. З таким їхнім розумінням згодні соціологи різних напрямків;
- ❖ жителів міста і села;
- ❖ представників розумової та фізичної праці;
- ❖ спільноти;
- ❖ соціально-демографічні групи (молодь, жінки і чоловіки, старше покоління);
- ❖ національні спільноти (нації, народності, етнічні групи).

Теорія соціальної мобільності розглядає суспільство в динаміці з точки зору внутрішнього механізму цього руху.

Мобільність - це тільки переміщення або перехід індивіда від одного соціального стану до іншого, але вона включає в себе переміщення цінності всього, що створено або змінено людською діяльністю, будь то автомобіль, газета, ідея і т.д.

Виділяють два типи соціальної мобільності: вертикальну і горизонтальну, їх загальні характеристики - індивідуальна і колективна, висхідна і спадна.

Мобільність залежить від типу суспільства, в якому вона здійснюється: відкрите чи закрите. Механізмами соціального відбору та розподілу індивідів по стратам в мобільному суспільстві виступають армія, церква, школа, різні економічні, політичні, професійні організації, сім'я.

Соціальна мобільність – це перехід людей із одних соціальних груп або страт (шарів суспільства) до інших.

Основними факторами соціальної мобільності є:

- Суспільні (громадська думка про престижність тих або інших професій, якість громадянського суспільства; демократизація суспільства);
- Економічні (тенденції розвитку ринку праці і активності суб'єктів ринку; розвиток інфраструктури, яка пов'язана з професійною діяльністю громадян; співвідношення секторів власності економіки – державний й і приватний сектор економіки);
- Соціальні фактори (соціальна політика держави, яка заснована на соціальній справедливості);
- Культурні (рівень і якість сформованих соціально-культурних цінностей та поглядів індивідуума);
- Політичні (рівень політичної свідомості особистості);
- Виробничо-технологічні (НТП, рівень розвитку виробничого потенціалу той чи іншої території або галузі).

Громадянське суспільство – визнання закону і його значимість суспільством і його соціальними групами.

Елементи громадянського суспільства

- 1) системи соціальних потреб та їх суб'єктів;
- 2) відправлення правосуддя;
- 3) поліцію і корпорації, які домагаються практичного здійснення законів та актів правосуддя.

Моделі соціальної структури (в основу яких покладено принципи вільного господарювання):

- 1) розвинутого демократичного ринкового суспільства, яке підтримується потужним середнім класом, що становить до 80% громадян. У суспільстві

такого типу суспільна злагода забезпечується виключно демократичними інститутами;

2) слаборозвинутого суспільства, в якому існує різкий поділ населення на бідних і багатих, а середній клас дуже нечисленний. У такому суспільстві надто важко створити стабільний механізм досягнення суспільного компромісу.

Складовою частиною концепції соціальної стратифікації є теорія соціального статусу і статусної ролі. Згідно з нею соціальна нерівність – це нерівність статусів, що впливає зі здатності чи нездатності індивідів виконувати ту чи ту соціальну роль.

Соціальний статус (від латинського status – стан) – позиція людини чи групи в суспільстві, яка визначається соціальними ознаками (економічне забезпечення, фах, кваліфікація, освіта, політичні можливості тощо) і демографічними особливостями (стать, вік тощо). У соціології цей термін було вперше запроваджено англійцем Г. Д. Мейном.

Соціальний статус – сукупність прав і обов'язків індивіда чи соціальної групи, пов'язана з виконанням ними певних соціальних ролей.

Види соціальних статусів

- ❖ економічні (робітник, підприємець, власник, бізнесмен, банкір), професійні (вчитель, водій, слюсар);
- ❖ політичні (демократ, комуніст, шовініст), релігійні (священик, віруючий, прихожанин);
- ❖ демографічні (стать, вік, національність), сімейно-родинні (подружжя, дитина, брат, син).

В сфері державного управління соціальні статуси реалізуються через державну політику інститутів держави, які регулюють відповідні інституційні сфери соціальної структури суспільства: економічну, професійну, сімейно-родинну, релігійну підструктури та ін.

Методи визначення місця в суспільній ієрархії кожної страти:

- ❖ аналіз статистичних даних, який дає можливість визначити ієрархію доходів, рівень освіти тощо;
- ❖ вивчення громадської думки, що відбиває значущість і цінність того чи того соціального статусу, соціальної групи, професії;
- ❖ соціологічні дослідження ціннісно-нормативної системи, які дають змогу виміряти міру впливу суб'єкта на прийняття управлінських рішень, його шанси на участь у політичній владі; характеристики еліти, можливості її тиску на державні структури, переваги і привілеї можновладців тощо.

Страта - це соціальний прошарок людей, що мають схожі об'єктивні показники за чотирма шкалами стратифікації.

Соціальна стратифікація – суспільний розподіл результатів праці, тобто соціальних благ.

Існують 4 шкали стратифікації - дохід, влада, освіта, престиж.

В системі управління важливо розглянути взаємозв'язок між розвитком теорії менеджменту і практичних засад його впровадження та державно-адміністративного будівництва.

Теорія менеджменту містить низку підходів, характерних для різних шкіл, а саме:

- ❖ підхід з погляду наукового управління – школа наукового управління (1885–1920);
- ❖ адміністративний підхід – класична або адміністративна школа в управлінні (1920–1950);
- ❖ підхід з погляду людських відносин – школа людських відносин (1930–1950);
- ❖ підхід з погляду поведінки – біхевіористична школа (1950 – донині);
- ❖ підхід з погляду кількісних методів – школа науки управління, або кількісний підхід (1950 – кінець 1960);
- ❖ підхід з погляду «чутливої» («responsive») адміністрації, поліцентризму, «плоских» структур.

Вирізняють наступні **етапи у розвитку теорії і практики управління:**

- ❖ перший етап – стародавній період (початок 9-7 тис. д.н.е. до VIII ст.);
- ❖ другий етап – індустріальний період (1776-1890 рр.);
- ❖ третій етап – систематизації (1890-1960 рр.);
- ❖ четвертий етап – сучасний період (1960-по теперішній час).

Школа наукового управління (Ф.У. Тейлор, Ф. Гілберт, Л. Гілберт, Г. Гантт), забезпечила використання наукового аналізу для визначення найкращих способів досягнення необхідних результатів, ввела поняття хронометражу у виконання роботи, аналіз операцій, що виконуються, враховувала людський фактор, акцентувала увагу на важливості підбору кадрів.

Школа наукового управління (Ф. У. Тейлор, Ф. Гілберт, Л. Гілберт, Г. Гантт) забезпечила використання наукового аналізу для визначення найкращих способів досягнення необхідних результатів, ввела поняття хронометражу у виконання роботи, аналіз операцій, що виконуються, враховувала людський фактор, акцентувала увагу на важливості підбору кадрів. Наукове управління також визнавало необхідність відокремлення управлінських функцій від фактичної виробничої діяльності. Засновником американської науки управління прийнято вважати Ф. Тейлора. Довівши важливість застосування на практиці методів наукової організації праці, Тейлор сформулював обов'язки адміністрації і вперше показав, що саме вона

має брати на себе всю ініціативу щодо планування, організації праці, навчання персоналу аж до підбору знарядь праці на кожному робочому місці. А всі працівники повинні строго виконувати закріплені за ними завдання. Обґрунтування необхідності управління працею, заміни грубо практичних методів виробництва строго науковими, стимулювання працівників з метою формування у них зацікавленості у високих результатах праці – найбільш характерні новації школи наукового управління Ф. Тейлора. Поряд з цим теорії Тейлора були притаманні суттєві недоліки. Єдиною метою діяльності людини він вважав прагнення до одержання максимальної матеріальної вигоди від своєї праці. При цьому не враховувалися психологічні моменти та індивідуальні елементи у формуванні ставлення людини до своєї праці. Інший основоположник цієї науки, американський інженер Г. Емерсон посилював увагу до теоретичного боку дослідження проблеми організації праці і поглиблення досліджень у напрямку розмежування процесу організації та простіші складові, що дало можливість більш глибоко аналізувати процес управління. За допомогою такого аналізу Емерсону вдалося сформулювати принципи правильної організації управлінської праці у знаменитих, так званих дванадцяти принципах продуктивної праці Емерсона: наявність зрозумілої мети; здоровий глузд в організації; кваліфікована рада; дисципліна; чесна поведінка; швидка і систематична перевірка результатів; порядок роботи; існування норм і зразків; відповідні умови роботи; розроблені методи діяльності; точний інструктаж роботи; система заохочення. Обидві концепції досліджень у галузі організації праці – концепція Тейлора і концепція Емерсона – стосуються питань управління приватним підприємством.

Теорії класичної школи (А. Файоль, Л. Урвік, Дж.Д. Муні, А.К. Рейлі, Ал.П. Слоун) були спрямовані на забезпечення ефективності роботи всієї організації, визначення універсальних принципів управління. Розробки представників цієї школи стосувалися таких основних аспектів: розробки раціональної системи управління на базі основних функцій бізнесу; побудови структури організації та управління працівниками. Її здобутком можна вважати запропоноване описання функцій управління та систематизований підхід до управління всією організацією.

Першим, хто звернув увагу на можливість і необхідність застосування досягнень нової науки в діяльності **органів державного управління**, був француз А. Файоль. Припускаючи, що основні принципи теорії управління однакові як для управління великим підприємством, так і для державного управління, він зробив спробу визначити принципи й основи правильної організації діяльності адміністративного апарату. Файоль вважав, що процес управління складається з таких складових: передбачення, організації, видання розпоряджень, координації, контролю. У результаті своїх досліджень А. Файоль сформулював принципи правильного функціонування органів управління. Він виклав їх у 14 пунктах: розподіл роботи; авторитет керівництва; внутрішня дисципліна; єдність керівництва; єдність видання

розпоряджень; підпорядкування індивідуальних інтересів більш загальним інтересам; винагорода; централізація; внутрішня ієрархія; порядок; рівність прав і обов'язків; стабільність персоналу; вимога виявлення ініціативи адміністративним персоналом; єднання персоналу. Недоліком адміністративного підходу Файоля була спроба підняти ефективність організації поза людиною, за рахунок виконання адміністративних процедур з управління формальною стороною організації.

З-поміж сучасних концепцій адміністративного менеджменту варто виокремити американський підхід до державного управління. Американська концепція державного управління, що виросла з теорії і практики промислового і фінансового менеджменту, спирається не стільки на законодавчу базу, скільки на раціональність і доцільність прийняття управлінських рішень. В американському підході державне управління перебуває ближче до господарських методів управління, ніж до правових чи конституційних засад. Воно спрямовується на розвиток формалізованого комплексу правил, принципів для керування діями. Американський підхід до розуміння державного управління найбільш точно подано у такому визначенні: «Традиційно, державне управління вважають виконавчим аспектом урядування. Воно нібито складається з усіх тих видів діяльності, які потрібні для здійснення курсу вибраних посадових осіб, а також діяльності, яка асоціюється з розвитком цих курсів».

Державне управління трактується як: спільні зусилля певної групи в контексті держави; взаємозв'язок трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової; частина політичного процесу, оскільки виконує важливу роль у формуванні і реалізації державної політики; відмінний від приватного стиль управління; механізм взаємодії численних приватних груп і окремих індивідів у забезпеченні надання громадських послуг.

Школа людських відносин (М. Фоллет, Е. Мейо, А. Маслоу) пропонувала використовувати прийоми регулювання відносин між працівниками не тільки економічного плану, а й різні мотивації та потреби, що можуть бути задоволені частково або опосередковано фінансовими засобами. Основний акцент було спрямовано на організацію як людську систему, на соціологічні та соціально-психологічні аспекти поведінки її співробітників. Теорія людських відносин розглядала людський фактор як основний елемент ефективності управління.

Англійський вчений Мері Паркер Фоллет одна з перших висунула ідею участі працівників в управлінні, оскільки саме вони реалізують одержані накази і повинні відчувати себе безпосередніми учасниками впровадження управлінського рішення, розвивати в собі почуття не тільки індивідуальної, а й колективної відповідальності. З появою теорії людських відносин з'явилася зацікавленість у таких нових аспектах управління, як мотивація, лідерство, комунікація або динаміка групи. Прихильники теорії «людських відносин» стверджували, що економічні інтереси людей є далеко не єдиними спонукальними мотивами, що людину можна успішно спонукати до праці через задоволення її соціальних і психологічних потреб. Значний внесок у

дослідження мотивації зробив Д. Мак-Грегор. Він був найвпливовішим теоретиком, який висловив на основі теорії мотивації Маслоу комплекс припущень щодо людської поведінки і назвав його теорією У. Згідно з цією теорією особи не є пасивними від природи, не мають вони і природної опірності змінам, хоча можуть до цього вдатись у результаті життєвого досвіду. Обов'язком управління є організувати умови розвитку здатності кожної особистості брати відповідальність на себе, спрямовуючи зусилля на цілі управління. Модель Мак-Грегора не передбачає, управління без лідерства або без контролю.

Найперші мотиваційні теорії розробив психолог А. Маслоу в 40-х роках. Маслоу розвинув теорію ієрархії потреб, що стосувалася людських мотивів. Згідно з цією теорією вдоволення потреб мусить відбуватися за висхідною, відповідно до ієрархії. Він визначав, що до обов'язків керівника має входити створення відповідного клімату, за якого працюючі можуть найкращим чином виявити свої здібності. Однак теорія ієрархічних потреб Маслоу, попри її інтуїтивну прийнятність, не завжди підтверджувалася в ході досліджень. Найвідомішу модифікацію теорії Маслоу запропонував К. Алдерфер, і називалася вона теорією ЖВЗ. Вона базується на трьох рівнях потреб: життєвих (фізіологічні потреби та потреби безпеки), потреби взаємин (потреба в міжособистісних стосунках), потреби зростання (потреби самореалізації та поваги). Кожна потреба може задовольнятися незалежно від інших. Фредерік Герцберг розвинув теорію, яка ґрунтується на дослідженні причин вдоволення і невдоволення працівників на роботі. Його дослідження виявило відмінності в тому, що спонукає індивідів працювати ефективно. Спираючись на ці відмінності, він розбив дані чинники на два типи: мотиваційні й гігієнічні. Мотиваційні чинники стосуються змісту роботи, а саме: самовідданої праці, можливості творчого та службового зростання, досягнення, визнання і схвалення результатів. Вони можуть породжувати як позитивні, так і негативні почуття. Гігієнічні чинники пов'язані з середовищем чи контекстом роботи. Це платня, безпека, умови роботи, міжособистісні відносини з керівниками, колегами і підлеглими, ступінь безпосереднього контролю за роботою. Ця теорія показує, що мотивація є двоступеневим процесом. Керівники повинні спершу розглядати чинники, які зумовлюють невдоволення, тобто гігієнічні, а потім зосередитись на мотиваційних чинниках.

Теорія, розроблена Девідом Мак-Клеландом, розрізняє такі три людські Потреби:

1. Досягнення: бажання робити що-небудь краще чи ефективніше, вирішувати проблеми чи справлятися зі складними завданнями.
2. Приєднання: бажання налагодити і підтримувати дружні стосунки з іншими.
3. Влада: бажання контролювати інших і впливати на їхню поведінку чи брати на себе відповідальність. Переваги такого поділу потреб полягають у тому, що він може забезпечити основу для добору людей на певні посади.

Процесуальні теорії мають на меті з'ясувати, як люди мислять, щоб вдовольнити свої потреби, і прагнуть показати, як слід впливати на поведінку індивіда, щоб вона стала більш мотивованою для виконання службових обов'язків.

Так, теорія справедливості розглядає відчуття людей щодо ставлення до них на робочому місці порівняно з іншими. Люди порівнюють свою працю і заробітки з працею і заробітками інших. Відтак вони визначають, справедливе чи несправедливе було до них ставлення. Інша процесуальна теорія, що користується широким визнанням, називається теорією сподівання. В основі теорії сподівання лежить ідея, що люди діятимуть певним чином, бо вони сподіваються на важливу для них винагороду. Практична користь цієї теорії для адміністрації полягає у визнанні того, що праця чи показники діяльності індивідів залежать від певних сподівань на винагороду.

Біхевіористична теорія (К. Арджіріс, Р. Лайкерт, Д. Мак-Грегор, Ф. Герцберг) зосередила свою увагу на різних аспектах соціальної взаємодії, мотивації, організаційної структури, комунікації в колективі, характеру влади та авторитету, гармонізації міжособистісних відносин не лише між керівниками та підлеглими, а й усередині колективу.

Наука управління або кількісний підхід безпосередньо пов'язані з використанням таких напрямів науки, як дослідження операцій та моделювання. Ключовою ознакою науки управління є заміна словесних розмірковувань і описового аналізу моделями, символами та кількісними показниками параметрів моделі.

Альтернативний підхід до управління почали формувати в 70-ті роки Д. Вальдо, В. Остром та інші американські автори. Вони піддали фундаментальній критиці принципи ієрархічної побудови організаційних структур. З'явилися концепції «чутливої» системи управління, поліцентризму, «плоских» структур тощо. Відхід від ієрархічних структур, перехід до функціонального управління спрямовані на децентралізацію управління, наближення його до людини та задоволення її потреб. У такому ж напрямі сформовано в 1993—1995 рр. рекомендації Комісії віце-президента США А. Гора з її гаслом «створити уряд, який коштуватиме менше, а працюватиме краще». На відміну від різних шкіл в управлінні процесний підхід, вперше запропонований прибічниками школи адміністративного управління, розглядає управління як процес, як діяльність, тобто як здійснення певної серії взаємопов'язаних послідовних дій, що становлять собою управлінські функції. При цьому реалізація кожної управлінської функції є також певним процесом.

Системний підхід дає змогу аналізувати проблему чи синтезувати необхідний об'єкт, спрямований на досягнення певної мети, у єдності всіх його складових, що безперервно взаємодіють як між собою, так і з зовнішнім середовищем. Він розглядає організацію як відкриту систему, що складається з певної кількості взаємопов'язаних підсистем. Перевага застосування

системного підходу полягає в тому, що він дає змогу розглядати державне управління в єдності його складових, які нерозривно пов'язані з зовнішнім середовищем. Для управління інтерес становлять соціальні системи, яким властиві невизначеність випадкових відхилень, розподілів, розгалужень. Звідси передбачити траєкторію розвитку соціальної системи можна лише імовірно.

Ситуаційний підхід, як подальший розвиток системного підходу, має надати можливість прямо використовувати досягнення науки в конкретних ситуаціях і умовах. Його центральним моментом є ситуація, тобто конкретний комплекс обставин, що впливають на об'єкт дослідження в певний час.

Залежно від предмета, концепцій, принципів державного управління в зарубіжних країнах сформувались певні школи державного управління.

Європейська школа. Підхід до визначення галузі державного управління та його змісту в ній дуже точний. В європейських країнах державне управління ґрунтується на традиціях статутного права, яке вводить його у площину юридичної науки і практики. Державне управління в європейському підході — це підгалузь права. Особливістю, що виражає сутність європейської школи, є орієнтація на законодавство та погляди французьких і німецьких науковців та практиків. У Франції одним із перших, хто вжив термін «державне управління» був Александр Франсуа Вів'єн, праця якого «Нариси про адміністрацію» вийшла в 1845 р. У своїх поглядах він протиставив науку державного управління адміністративному праву. За німецького підходу завдання і функції державного управління також випливають із правових норм. Ці норми визначають межі влади, за допомогою якої державне управління здійснює свої функції. Класик німецького адміністративного права Отто Майєр у своїх працях обґрунтував теорію правової держави (тобто держави, в якій править закон), яка визнає ідею верховенства права і в якій належним чином впорядковано адміністративне право, яке визначає зміст і межі державного управління.

Американська школа. Дещо інакший американський підхід до державного управління. В американському сприйнятті воно є комплексною сферою відносин, яка складається з багатьох галузей знань (економіки, організації, кібернетики, психології, соціології), сфокусованих на процесах і функціях управління. Американська концепція державного управління, що виросла з теорії і практики промислового і фінансового менеджменту, на відміну від європейської моделі, спирається не стільки на законодавчу базу, скільки на раціональність і доцільність прийняття тих чи інших управлінських рішень. В американському підході державне управління перебуває ближче до господарських методів управління, ніж до правових чи конституційних засад.

Державне управління трактують так:

1. Спільні зусилля певної групи в контексті держави.
2. Охоплює всі три гілки влади – законодавчу, виконавчу і судову, а також їхній взаємозв'язок.

3. Виконує важливу роль у формуванні державної політики є частиною політичного процесу.
4. Істотно різниться від приватного управління.
5. Тісно пов'язане з численними приватними групами і окремими індивідами у забезпеченні громадських послуг.

Отже, державне управління – явище універсальне і притаманне всім без винятку країнам. Однак його розуміння в різних країнах є неоднаковим і значною мірою різниться між собою. На його зміст впливають історичний та політичний досвід народу певної країни, рівень його економічного і суспільно-політичного розвитку, національні традиції, ментальність та багато інших факторів.

Світове визнання здобула теорія «ідеальної бюрократії, або бюрократичної організації» М. Вебера (1864—1924). На думку М. Вебера, можна побудувати суспільство і забезпечити його ідеальне функціонування за допомогою спеціальних управлінських організацій – бюро із суворою ієрархічною підлеглистю, які розглядаються як форма влади демократичного управління й умовою ефективного функціонування яких є дотримання таких принципів: чіткий поділ праці на основі функціональної спеціалізації і відповідальності між співпідпорядкованими «бюро»; наявність чіткої ієрархії влади; система правил, що визначають поведінку кожного члена організації; система процедур, що визначають порядок дії у всіх ситуаціях, які трапляються у процесі функціонування організації; інтегрування особистих якостей у взаємовідносинах між співробітниками організації; відбір і просування по службі працівників з урахуванням їх кваліфікації; дотримання «соціальної» дистанції між керівниками і виконавцями. У теорії термін «бюрократія» використовується як синонім слів «управління», «адміністрування», означаючи раціонально організовану систему управління, в якій справи вирішуються компетентними службовцями на належному професійному рівні й у повній відповідності до законів та інших правил. М. Вебер розглядав бюрократію як професіоналізм у сфері менеджменту, що виключає дилетантизм і який, передбачає заміну «харизматичного» лідера, що характеризується перш за все яскравими індивідуальними рисами, на бюрократичного лідера, який володіє певними адміністративними навичками. І все-таки запропонована Вебером теорія на практиці не забезпечувала оптимальності у розв'язанні проблем і підвищенні ефективності управління.

Продовженням теорії «ідеальної бюрократії» є теорія організації структури управління. Однією з особистостей цієї теорії є: наявність структури - невід'ємний атрибут всіх реально існуючих систем, у тому числі організаційних, до яких належать органи державної влади й органи місцевого самоврядування.

Орган державної влади (громадянин або колектив громадян) – це відносно окрема частина єдиної системи органів державної влади, побудованої за конституційним принципом розподілу влади, що створюється в певному, встановленому законом порядку і здійснює завдання та функції на

підставі державно-владних повноважень, власної компетенції: його особовий склад поєднується правовими зв'язками в єдине ціле (якщо це не одноособовий орган) і діє на певній території за допомогою визначених форм організації і методів діяльності.

Організаційна структура державного органу – це сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб та ін.) і взаємозв'язків між цими структурними елементами.

Структура сприяє збереженню стійкого стану системи, тому надає їй цілісність, є показником її організованості.

Об'єктом структуризації може виступати сама організація (структура організації), окремі її підрозділи, керівний апарат (структура керівництва) і кожний елемент як самої організації, так і її апарата керування, якщо розглядати їх окремо (структура кадрів державної організації, структура технічних засобів, структура методів управління, структура функцій управління і т. ін.).

Всі органи належать до класу систем управління, структура яких є сукупністю ланок і рівнів управління. Між ними встановлюються підпорядкованість і взаємозв'язок.

Ланка управління – це самостійний елемент структури управління, що виконує одну або кілька функцій управління.

Наприклад, в органі державної влади – це може бути відділ або окремий державний службовець. До ланки управління варто відносити також керівників, які здійснюють регулювання й координацію діяльності декількох структурних підрозділів.

Рівень управління – це послідовність підпорядкування одних ланок управління іншим, знизу верх.

В основі створення рівнів управління покладена властивість ієрархії, характерна для складних динамічних систем, і відносини детермінації. Структури управління організацій (установ і підприємств) будуються як багатоповерхові споруди з декількох послідовно розташованих рівнів ієрархії управління. Кількість щаблів (або рівнів) управління визначає тип структури з погляду її складності. Залежно від цього організаційна структура може бути, наприклад, дворівнева, триврівнева і т.ін.

Важливим елементом структури органа державної влади є внутрішні зв'язки. Вони становлять інформаційну основу управління. За їх допомогою передається інформація між керівниками і структурними підрозділами, досягається взаємодія учасників управлінських процесів щодо досягнення цілей функціонування органа й здійснюється координація управлінської діяльності.

На сьогодні серед фахівців немає єдиної думки щодо видів зв'язків між елементами структури органа державної влади. Однак у більшості випадків прийнято виділяти вертикальні і горизонтальні зв'язки. В основі вертикальних зв'язків покладені відносини детермінації, тобто підпорядкованості. Зв'язки типу детермінації встановлюються між керівниками, структурними підрозділами й окремими працівниками органа тоді, коли одні з них мають

право віддавати розпорядження, а інші повинні їх виконувати. Вертикальні зв'язки встановлюються між керівниками і їхніми підлеглими. Горизонтальні зв'язки базуються на відносинах взаємозв'язку (взаємозалежності) або констеляції (опосередкованої залежності) і встановлюються між рівноправними керівниками й структурними підрозділами, які взаємодіють у процесі управлінської діяльності. Організаційні структури державного органа різноманітні. Це розмаїття ще більше підсилюється, якщо взяти до уваги різницю в розмірах, складності й сфері діяльності реального об'єкта (державної установи). Однак незалежно від розмаїття реальних об'єктів, систем управління ними, у їхній побудові можна спостерігати наявність постійних зв'язків, закономірностей. Залежно від типів зв'язків між елементами розрізняють лінійну, функціональну і лінійно-функціональну структури органа.

Лінійна структура органа державної влади створюється на основі побудови апарата управління тільки з взаємопідлеглих елементів, у вигляді ієрархічної драбини. Ланки кожного низового рівня перебувають у відношенні безпосередньої лінійної підпорядкованості до керівника наступного, більш високого рівня. Кожний працівник у лінійній структурі підлеглий і підзвітний тільки одному керівникові, і тому пов'язаний з вищестоящим підрозділом державного органа тільки через нього. Таким чином, в апараті державного органа створюється ієрархія підпорядкованості й відповідальності, що є при лінійній структурі єдиним і домінуючим типом організаційних відносин. Лінійна структура державного органа формується за принципом єдиноначальності. Це означає, що одна особа концентрує у своїх руках керівництво всією сукупністю операцій, які мають одну мету, і єдність розпорядництва - тобто передачі обов'язкових для виконання команд кожній ланці одного рівня тільки від одного керівника. Лінійний керівник кожної зі структурних ланок відповідає за принципом єдиноначальності за весь обсяг діяльності того підрозділу, що йому підлеглий, і поряд із загальним керівництвом здійснює виконання всіх функцій управління на об'єкті, що йому доручений. Це веде до централізації повноважень щодо прийняття стратегічних і поточних рішень. Інформація тут передається тільки по двох взаємопов'язаних напрямках - зверху вниз і знизу нагору згідно з управлінською ієрархією, без охоплення горизонтальних комунікацій. Лінійна структура є логічно найбільш стрункою й формально вираженою, але разом з тим найменше гнучкою. Її використання має сенс тоді, коли коло вирішуваних завдань невелике, завдання не дуже складні. Тому лінійна структура орієнтована переважно на вирішення оперативних питань і на поточний результат. Як правило, вона чітко функціонує при стабільних завданнях, виконанні операцій повторюваних, але важко пристосовується до нових цілей. Головний недолік лінійної структури – слабка координація ланок, підлеглих одному керівникові, а також те, що керівник повинен бути компетентним в усіх питаннях роботи підлеглих йому ланок.

Функціональна структура державного органа будується на основі розподілу управлінської праці. Сутність розподілу праці полягає в тому, що

кожна ланка цієї системи управління здійснює певну функцію. Функціональна спеціалізація значно підвищує ефективність діяльності органа державної влади. Замість універсальних керівників з'являється апарат фахівців (функціонерів), компетентних у своїй сфері, які мають штат співробітників, які відповідають за доручену ділянку роботи. При такій структурі функціональні керівники спеціалізуються на виконання окремих функцій управління: один відповідає за планування, інший за логістику, третій за бухгалтерський облік і т.п. Керівні вказівки стають більше кваліфікованими, але порушується принцип єдності розпорядництва, тобто виконавці не знають, чиї розпорядження виконувати раніше, а також, як їх погоджувати між собою. Функціональна структура управління сприяє кращому вирішенню окремих завдань, але в той же час вона розриває управлінський процес. Недоліки функціональних структур позначаються тоді, коли вирішуються питання перспективного розвитку організації. На практиці найпоширенішою є організаційна структура, що має назву лінійно-функціональна (або лінійно-штабна), яка поєднує лінійне й функціональне управління.

Лінійно-функціональна структура забезпечує новий розподіл праці, відповідно якому лінійні ланки управління покликані приймати рішення й розпоряджатися, а функціональні – консультувати, інформувати, планувати, тобто збирати інформацію, що може допомогти лінійному керівникові при прийнятті рішень. При цьому зв'язки «керівник – підлеглий» будуються по ієрархічній лінії так, щоб кожний працівник був підзвітний тільки одній особі. Керівники функціональних підрозділів здійснюють методичне керівництво реалізацією функцій управління і впливають на підрозділи при формальній відсутності розпорядницьких прав. Штаби готують кваліфіковані управлінські рішення, але затверджує й передає їх на більш низькі рівні лінійний керівник. Лінійно-функціональні структури тривалий час мали домінуюче значення при побудові організаційних структур управління підприємствами й установами. Вони особливо ефективні для організацій, які функціонують у стабільному режимі, рівномірно розвиваються, не відчувають значних впливів навколишнього середовища. Горизонтальні зв'язки в таких випадках устанавлюються на відносно тривалий час і їх регулювання не має потреби в додаткових втручаннях вищих органів управління. Однак у випадку появи нових нестандартних проблем, значна частина яких має потребу в прийнятті творчих рішень (спільними силами фахівців різних підрозділів), порушується стабільність функціонування системи управління. У разі їх виникнення з'являється необхідність перерозподілу горизонтальних зв'язків або нове їх формування. При рішенні проблемних завдань функціонування організації (пов'язаних з переорієнтацією цілей або зміною шляхів їх досягнення) лінійно-функціональна структура управління стає неефективною.

З розвитком організацій, більшою залежністю їх від навколишнього середовища й необхідністю адаптації до змін з'явилися нові види

організаційних структур, серед яких найпоширеніші програмно-цільові, матричні.

Програмно-цільова організаційна структура – особливий тип структури, подібний до лінійно-функціональної структури, доповнює її, але не ідентичний їй. Сутність і призначення програмно-цільових структур визначаються системним підходом до організації як об'єкту управління, що розглядається як єдина цілісна система з орієнтацією на виявлення в ній взаємозв'язків і взаємозалежностей, спрямованих на досягнення кінцевої мети системи. Реалізація поставленої мети забезпечується шляхом виконання відповідними операційними (тими, що здійснюють основну діяльність) і управлінськими ланками комплексу робіт і заходів. Цей комплекс є програмою, у якій попередньо виявлений обсяг, якість і строк виконання. При цьому характер відносин між ланками набуває сутності взаємодії й взаємодопомоги. Основу програмно-цільової структури становить спеціальний орган (підрозділ), призначений для формування, координування й регулювання всіх горизонтальних зв'язків, які належать до даної програми. Цей орган, що інтегрує горизонтальні зв'язки, залежно від конкретних умов функціонування і змісту програм, може мати різний склад. Його функції, повноваження й відповідальність визначаються статусом керівника програми. Відповідно повноваженням і відповідальності, якими наділений керівник програми, розрізняють такі основні організаційні варіанти побудови програмно-цільових структур: координаційну; проектну, або продуктову; змішану. При програмно-цільовій структурі координаційного типу керівник програми і підлеглі йому працівники відіграють допоміжну-координаційну роль, виступають додатковим інструментом для забезпечення більш оперативної і збалансованої взаємодії між співвиконавцями проекту. Керівники програми при цьому практично не наділяються правами прийняття рішень і несуть лише часткову відповідальність за виконання певної складової програми. Ця система досить ефективна в умовах великої кількості програм з нескладною кооперацією підрозділів, при виконанні яких на перший план виходять питання підвищення оперативності й комплексності їхнього виконання.

При проектній, або продуктової структурі на керівника програми покладається вся відповідальність за якість і строки виконання робіт. У зв'язку з цим він отримує всі права розпорядництва (виконавці програми переходять у повну підпорядкованість керівника). При цьому усередині програмно-цільової структури формується традиційна лінійно-функціональна структура. Застосування цього варіанта доцільно в тому випадку, коли організація виконує обмежену кількість складних програм, які мають потребу у високій якості, істотно відрізняються між собою, на виконання кожної з них залучається окремий колектив працівників, який не приймає участі в інших програмах. Така структура може бути використана в організаціях, що вирішують вузьке коло складних питань.

При змішаному варіанті організації програмно-цільової структури на керівника програми покладається вся повнота функціонального керівництва,

але він не має права безпосереднього розпорядження працівниками. Це означає, що всі рішення, які стосуються сутності, якості і строків виконання робіт приймає керівник програми, а організацію реалізації цих рішень забезпечують безпосередні керівники виконавців відповідно до діючої лінійно-функціональної структури управління. Такий варіант організації програмно-цільової структури доцільний у тих випадках, коли в організації одночасно виконуються невелика кількість складних, відповідальних і витратних програм довгострокового характеру й безліч менш складних і довгострокових робіт. У кожному окремому випадку використання чистої продуктової, програмної, змішаної або координаційної системи управління програмою повинне бути обґрунтоване конкретними умовами організації. Перерозподіл функцій між органами лінійно-функціональної і програмно-цільової структур призводить до виникнення матричної схеми, що застосовується в ряді організацій, у тому числі тих, які займаються інноваційною діяльністю. При матричній схемі організаційної структури виконавець має двох або більше керівників. Виконавець (програми або проекту) перебуває на перетині міжфункціональних зв'язків, які регулюються як керівником програми, так і лінійними керівниками. Це перетинання організаційних зв'язків надає організаційній структурі матричний характер. З матричної моделі видно, що взаємодія лінійно-функціональної і програмно-цільової структур зберігає всю сукупність інформаційних зв'язків, властивих механізму управління, які не суперечать принципу єдиноначальності, оскільки вертикально-лінійне керівництво функціональними органами обох структур зберігається за тими самими рівнями управління. Матрична організаційна структура управління надійна й стійка при виконанні робіт, які встановлені і повторюються (як і лінійно-функціональна схема) і в той же час мають спеціальний механізм координації функціональних і міжфункціональних зв'язків щодо досягнення цілей, що змінюються.

Матричний тип структури управління використовується в організаціях зі складним характером робіт, а також для забезпечення висококваліфікованих послуг і експертизи в галузі науки і техніки.

До ієрархічного типу організаційної структури належить також дивізіональна структура. Такий тип структури характеризують часто як поєднання централізованої координації з децентралізованим управлінням (децентралізація зі збереженням координації і контролю). Ключовими фігурами при управлінні організаціями з такою структурою стають не керівники функціональних підрозділів, а менеджери. При цьому здійснюється структуризація організації за критеріями продуктової, споживчої, регіональної спеціалізації. Такий підхід забезпечує більш тісний взаємозв'язок виробника зі споживачем, істотно прискорюючи його реакцію на зміни, що відбуваються в зовнішньому середовищі, однак це призводить до росту ієрархічності. Дублювання функцій управління на різних рівнях призводить до росту управлінського персоналу і засобів на його утримування.

Структура органа державної влади може формуватися з урахуванням охарактеризованих видів структур управління організаціями, а також відомих і впроваджених у практиці управління підходів і методів їх проектування.

Формування теорії адміністративно-державного управління

Наукові дослідження В. Вільсона, Ф. Гуднау, М. Вебера, на думку новітніх учених, започаткували **перший етап** у формуванні теорії адміністративно-державного управління як самостійного наукового напрямку. За хронологією цей період починається від 80-х років XIX ст. і завершується 1920 роком.

Від 1920 р. державне управління стає складовою частиною навчальних програм у провідних університетах США і Західної Європи. У Вашингтоні 1916 р. Роберт Брукінг заснував перший Інститут урядових досліджень (*Institute of Government Research*), предметом уваги якого стало вироблення системного аналітичного підходу до адміністративно-державної діяльності. Такі ж дослідні установи почали створюватися в Європі в 20–30-ті роки XX століття.

другий етап в історії теорії адміністративно-державного управління тривав від 1920 до 1950 року. Плідно у цей період працюють американські дослідники. Це зумовлено тим, що, на відміну від європейських країн, США допускали велику свободу в укладанні навчальних програм і виборі викладачів. Це стимулювало експериментування під час викладання курсу теорії адміністративно-державного управління і сприяло її розвитку.

У той час в Європі (особливо у Франції, Великобританії) надмірна централізація системи навчання гальмувала нововведення у розвитку та поширенні нової науки. У другий період найбільш відомими напрямками в теорії адміністративно-державного управління були «класична школа» та «школа людських стосунків». Найвизначніші постаті «класичної школи» – А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвік, Д. Муні, Т. Вулсі. Представники цієї школи розробили принципи адміністративно-державного управління, дотримання яких, на їх думку, сприятиме розвитку державного адміністрування в різних країнах світу. Творчо використавши основні засади теорії наукового менеджменту з організації управління в бізнесі, розроблених Ф. Тейлором, Г. Емерсоном і Г. Фордом, «класики» сформулювали такі принципи раціональної системи управління адміністративно-державними організаціями, діяльність яких слід будувати на науці, а не на традиційних звичках; гармонії, замість протиріч, не на індивідуальній роботі, а співробітництві; максимальній продуктивності праці на кожному робочому місці.

У другий період іншим впливовим напрямом у теорії адміністративно-державного управління стала школа людських стосунків. Її представляли такі відомі вчені, як М. Фоллетт, А. Маслоу, Е. Мейо, У. Мерфі, які у своїх дослідженнях обґрунтовували підвищення продуктивності праці внаслідок поліпшення психологічного клімату в організації та посилення мотивації.

Від 50-х років ХХ ст. розпочався *третій етап* у розвитку теорії адміністративно-державного управління, який триває дотепер. Найбільш впливові тут поведінковий, системний і ситуаційний підходи. Особливістю цього періоду є те, що Істони, які розпочали розробляти новий підхід до державного адміністрування – біхевіористський (поведінковий). У своїх працях вони прагнули, по-перше, подати досягнення соціальної психології та соціології як фундамент науки управління; по-друге, пояснити реальне функціонування адміністративних служб через аналіз поведінки індивідумів і груп. Розвиток психології, соціології, удосконалення методів теоретичного дослідження після Другої світової війни спричинили осмислення поведінки на робочому місці з чітких наукових позицій. До найвідоміших учених 50–60-х років належать Г. Саймон, Д. Смітуберг, Д.

Суть цього підходу полягала в тому, що він намагався допомогти державним службовцям усвідомити власні можливості в адміністративно-державних структурах на основі застосування концепцій поведінкових наук. Метою школи поведінкових наук було підвищення дієвості функціонування організації через підвищення ефективності її людських ресурсів. Основною тезою нового підходу стало те, що правильне застосування науки про поведінку сприятиме підвищенню результативності праці не тільки кожного службовця, а й системи адміністративно-державного управління загалом.

Від початку 60-х років праці Д. Істона, Г. Алмон-да, Т. Парсонса сприяли активному поширенню в державному адмініструванні системного підходу. Він допоміг керівникам, зайнятим в системі адміністративно-державного управління, аналізувати всю організацію в єдності її складових частин, нерозривно пов'язаних із навколишнім середовищем. Центральне місце у системному підході посідає положення щодо визнання взаємозв'язків і взаємозалежності елементів, підсистем і всієї системи державного адміністрування із зовнішнім світом. Це дало змогу розглядати взаємозв'язки як у системі адміністративно-державного менеджменту, так і між системою і суспільством як єдине ціле.

Нині системний підхід посів одне з провідних місць серед методів, застосованих не тільки у теорії адміністративно-державного управління, а й у науковому управлінні. Його значення в методології наукових знань зростає.

Логічним продовженням теорії систем став ситуаційний підхід, який виник на початку 70-х років ХХ століття. Він обґрунтував можливості широкого застосування науки до конкретних ситуацій і умов. Основним положенням цього підходу є аналіз ситуації, тобто конкретного набору обставин, які мають визначальний вплив на певну адміністративну організацію у конкретний час. Завдяки ситуаційному підходу менеджери матимуть більше можливостей краще зрозуміти, які прийоми, способи ефективніше сприятимуть досягненню цілей організації в конкретній ситуації.

Важливою складовою частиною сучасної політичної думки є теорія адміністративно-державного менеджменту, оскільки вона безпосередньо пов'язана з розробкою державної стратегії функціонування, розвитку та

вдосконалення всіх сфер суспільного життя. Тривалий час вона осмислювалась у межах політологічної традиції. Як самостійна галузь наукових досліджень ця теорія починає виділятися наприкінці XIX століття. Започаткував теоретичну розробку питань адміністративно-державного управління у 1887 р. професор Вудро Вільсон — майбутній президент США, який зазначав, що наука адміністрування прагнутиме віднайти способи поліпшення діяльності уряду, зробіть його роботу менш трудомісткою, упорядкує організацію управління. На його думку, завданням державної адміністрації повинно бути оперативне і компетентне впровадження в життя рішень будь-якої групи політичних лідерів – «обранців нації».

В. Вільсон створив модель «адміністративної ефективності», запропонувавши використовувати в адміністративно-державному управлінні методи організації та управління в бізнесі, обґрунтував необхідність високого професіоналізму в системі державного адміністрування (підбору держслужбовців) за їхньою професійною компетентністю).

Разом зі своїм однодумцем американським політологом Френком Дж. Гуднау В. Вільсон провів наприкінці XIX — на початку XX ст. дослідження ефективності функціонування американської системи адміністративно-державного управління з метою розробки оптимальної моделі бюрократії для умов демократичного суспільства. Запропонована ними теоретична концепція допомагала вченим осмислювати ідеали демократії у контексті діяльності професійної цивільної служби. В. Вільсон розглядав сутність урядової системи як гармонійні відносини між адміністрацією, яка виконує закони, і владою, яка створює закони. Політики й адміністратори повинні діяти у добре налагодженій системі поруч та злагоджено.

Утім, Ф. Гуднау і В. Вільсон вважали, що успішному розвитку демократії сприятиме чітке розмежування їх функцій: політикам слід здійснювати контроль за діяльністю адміністраторів. Тоді останні не зможуть «втручатися» у політику, а будуть зосереджуватись на вирішенні завдань, визначених для них політичними лідерами.

Ідеї американських політологів В. Вільсона й Ф. Гуднау визначили проблеми менеджменту провідними в теорії адміністративно-державного управління та незалежними від політичної ідеології.

Сам термін *public administrative management* (адміністративно-державне управління) був уперше вжитий 1986 року у програмі республіканської партії США, де засуджувалася «некомпетентність» демократичного уряду внаслідок неволодіння науковими методами управління. 20-ті роки в США пам'ятні створенням мережі приватних організацій – бюро муніципальних досліджень для активного впровадження нових методів державного адміністрування. Їх місія полягала у розробці правил та процедур адміністративно-державного управління з використанням останніх досягнень соціальних наук. Фінансування діяльності бюро здійснювалось через спеціальні фонди.

Першим ученим, який дав системний аналіз адміністративно-державної бюрократії і бюрократів, був відомий німецький соціолог М. Вебер. Він

створив теоретичну модель раціонально організованої бюрократії, що відповідає цілям динамічних індустріальних суспільств. Він розглядав їх як «ідеальний тип бюрократії». Хоч аналіз М. Вебера ґрунтувався на державно-адміністративній моделі Німеччини, проте сформульовані ним засади мають універсальний характер і можуть бути використані у будь-якій країні: взаємодія рівнів управлінської системи повинна бути побудована на основі жорсткої ієрархії; кожна установа, підрозділ, посада мають свою власну сферу компетенції; посадові функції службовця чітко визначені; формування складу державних службовців відбувається за принципом призначення, а не обрання, на основі професійної кваліфікації або за результатами екзаменів; забезпечення довічного статусу служби; гарантованість просування службовця по ієрархічній драбині, регулярне одержання грошової винагороди відповідно до рангу; створення уніфікованої управлінської діяльності на базі визначеної чіткої системи загальних правил адміністрування; службовець не володіє установою, де працює; державний службовець підкоряється дисципліні і перебуває під контролем; бюрократична організація має бути вільною від політичних впливів.

Підходи і методи побудови організаційних структур органу державної влади

Найпоширенішими є класичний, біхевіористський (поведінковий), ситуаційні, системний підходи до побудови організаційної структури. Побудова організаційної структури органа в рамках класичного підходу передбачає чітке формулювання цілей, які ставляться перед установою. Організаційна структура установи розглядається при цьому підході як машина, необхідна для рішення конкретних завдань шляхом постановки завдань структурним підрозділам і окремим працівникам. Вважається, чим конкретніше поставлені завдання, тим краще вони можуть бути виконані.

Сутність біхевіористського (поведінкового) підходу полягає в тому, що організаційна структура розглядається як соціальний організм і головна увага звертається на соціальну роль працівників колективу установи. Об'єктом управління при цьому є мотивація праці службовців, взаємини в малих групах, групова і міжгрупова поведінка, задоволення соціально-економічних потреб членів трудового колективу тощо.

Ситуаційна концепція виникла на основі класичного й біхевіористського підходів. Її прихильники вважають, що під час побудови структури організації необхідно враховувати конкретну ситуацію, у якій буде діяти ця організація. До ситуаційних факторів, які потрібно враховувати, вони віднесли: тип технології і обсяг робіт, орієнтацію на нововведення, характер і важливість завдань, що вирішуються, національні традиції і т.ін.

Системний підхід розглядає організаційні структури як складні соціально-економічні системи, складові яких мають якісні риси, які можуть бути загублені у випадку відділення їх від організаційної структури, а структури в цілому мають істотні риси, які не властиві їхній окремим

складовим. Відмінною рисою цього підходу є те, що організаційна структура органа державної влади розглядається як складова великої організаційної системи; вона сама є складною соціально-економічною системою, а її складові мають власні цілі.

Необхідність формування нових організаційних структур виникає у випадках:

- 1) створення нової організації;
- 2) реструктуризації старої організації;
- 3) зміни в підходах і методах управління організацією;
- 4) зміни напрямку діяльності організації тощо.

Методи побудови структур управління

Методи використовуються в різноманітних методичних підходах. Найпоширенішими методами є: дослідний, експертний, метод аналогій, нормативний, параметричний, технологічний, метод структуризації цілей, організаційно-економічного моделювання, імітаційного моделювання.

Дослідний метод припускає вивчення рішень аналогічних завдань в інших організаціях, внесення пропозицій на основі аналізу ситуацій, що відбулись, і орієнтування на колективний досвід різних працівників. Експертний метод також базується на досвіді фахівців, які добре знають сутність розв'язуваних завдань, володіють достатньою інформацією про дійсні обставини даної організації і вільні у висловленні своєї думки.

Метод аналогій полягає в застосуванні організаційних форм і механізмів управління, які виправдали себе в організаціях з подібними характеристиками (характером завдань, що вирішуються).

Нормативний метод базується на використанні при побудова організаційної структури цілого ряду нормативів, серед яких можна виділити такі: норма керованості – відношення між кількістю керівників і підлеглих; граничні величини службовців для формування з них самостійних відділів, бюро, груп; нормативна чисельність персоналу за функціями управління тощо.

Параметричний метод використовується в тих випадках, коли систему управління можна описати за допомогою взаємозалежних параметрів, які характеризують об'єкт управління і апарат управління.

Технологічний метод (або метод формування організаційної структури на основі технологічного процесу реалізації завдань управління) передбачає виконання роботи зі створення необхідних структур у такій послідовності: визначення цілей і завдань, а також функцій, які виконуються державним органом; виявлення обсягу необхідної інформації і характеру її носіїв; встановлення стандартного переліку робіт і операцій за кожною з функцій управління, а також алгоритмів їх реалізації, розрахунок на основі встановлених норм трудомісткості виконання управлінських робіт з окремих функцій управління; розподіл завдань і функцій між підрозділами структури управління.

Метод структуризації цілей передбачає розробку системи цілей організації включаючи їх кількісне і якісне формулювання й наступний аналіз організаційних структур з погляду відповідності їх системі цілей.

В основі організаційно-економічного моделювання полягає розробка графічних і математичних відображень розподілу прав і відповідальності, зв'язків між підрозділами і посадами, потоків інформації. Імітаційне моделювання передбачає побудову і використання моделей, які характеризують динаміку окремих показників об'єкта управління, взаємопов'язаних у вигляді системи моделей, кожна з яких показує зміни окремих параметрів, які відбуваються під впливом зовнішніх факторів або зрушень у співвідношенні елементів в об'єкті управління.

В українській практиці побудови структури управління державною установою - органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування - використовується лінійно-функціональна схема побудови державного органа з підключенням до неї програмно-цільових ланок.

При формуванні організаційної структури органа державної влади необхідно враховувати такі вимоги до неї:

- оптимум (невеликі підрозділи з висококваліфікованим персоналом, невелика кількість рівнів керівництва, наявність груп фахівців, орієнтація на конкретний об'єкт управління, висока продуктивність);
- надійність (забезпечення гарантії вірогідності передачі інформації, безперебійності зв'язку);
- оперативність (недопущення негативних необоротних дій);
- стійкість (незмінність основних властивостей структури при різних зовнішніх змінах);
- гнучкість (здатність змінюватися відповідно змінам зовнішнього середовища);
- ефективність (досягнення ефекту при мінімізації витрат на управлінський апарат).

Еволюція дослідження предмета державного і регіонального управління

Наукові основи державного управління - це система наукових знань про управління державним механізмом, які складають теоретичну і методологічну базу практики адміністрування.

Це система знань про структуру, установу, функції, методи, техніку, культуру управління та їх закономірності. Кожна з складових державного управління прямо чи опосередковано є предметом суспільних наук, оскільки практична реалізація висновків цих наук, їх розвиток в умовах цивілізованого соціуму зумовлені саме соціальними потребами, так чи інакше пов'язаними з управлінням державою. Щодо політичних, історичних, економічних наук, філософії людського буття, соціальної психології та деяких інших, то їхній предмет безпосередньо пов'язаний з управлінням. У цьому плані державне управління є феномен, що інтегрує всі суспільні науки в певну цілісну систему.

Державне та регіональне управління - складне багатогранне явище, що охоплює численні фундаментальні та прикладні науки: технічні (прикладна математика, інформатика, технічна кібернетика, системо-техніка тощо), економічні (макро- і мікроекономіка, статистика, економетрія та ін.), природничі (гігієна праці, промислова медицина); політичні, юридичні, історичні, морально-етичні, соціологічні, організаційно-технічні, психологічні.

Державне управління - це галузь науки, що складається з багатьох дисциплін, зосереджених на процесах і функціях управління і як вид діяльності держави проявляється у вигляді виконавчої та розпорядчої функцій.

Державне та регіональне управління як навчальна дисципліна дає своїм слухачам знання принципів, функцій, методів і прийомів управління, організації державного управління і місцевого самоврядування, форм управлінської діяльності, державно-управлінських відносин.

об'єктом дослідження науки державного управління є діяльність органів виконавчої влади.

предмет науки державного управління є складається з трьох груп проблем:

а) організація державного управління на різних рівнях - центральному, регіональному та місцевому (розробка загальної теорії апарату державного управління, проблем централізації і децентралізації, управлінських функцій, координації державного управління як цілісної системи);

б) проблема добору і підготовки управлінських кадрів – дослідження питань оптимальної структури штатного складу державних службовців, управління персоналом у державних органах, професійно-кваліфікаційні вимоги до державних службовців, а також проблем лідерства і боротьби з бюрократизмом;

в) техніка державного управління, зокрема розробка теорії прийняття державно-управлінських рішень, політичного прогнозування, методів державного управління, технології зв'язків з громадськістю.

Державне управління як наука і як навчальна дисципліна має свої особливості.

Як галузь науки воно охоплює теоретичні дослідження проблем організації, становлення й розвитку державного управління, зокрема побудови й оптимального функціонування системи органів виконавчої влади.

Як навчальна дисципліна - дає своїм слухачам знання принципів, функцій, методів і прийомів управління, організації державного апарату і державної служби, форм управлінської діяльності, державно-управлінських відносин

Зміст курсу «Державне та регіональне управління»

Узагальнює наукові знання і практичний досвід у галузі державного управління і місцевого самоврядування складається із чотирнадцяти основних тем.

У першій темі розглядаються основи теорії державного управління, предмет та завдання навчальної дисципліни.

Друга тема присвячена державній владі та державному управлінню, їх сутності та основним засадам.

У третій темі курсу розглядається державне управління в окремих сферах суспільного розвитку.

Ролі різних гілок влади у процесі державного управління приділена четверта тема.

У п'ятій темі розглядається державне управління на регіональному рівні.

Система органів державної влади в Україні: конституційні основи їх функціонування, роль в управлінні розглядається у шостій темі.

Сьома тема присвячена центральним органам державного управління.

Восьма тема знайомить з регіональними органами державного управління.

У дев'ятій темі розглядається місцеве самоврядування та його роль у державному управлінні.

Внутрішній організації та управлінню органів державної влади присвячена десята тема.

Одинадцята тема ознайомлює з інститутом державної служби в Україні.

Дванадцята тема присвячена ефективності державного управління, а також державному контролю у сфері виконавчої влади.

У тринадцятій темі розглядаються відносини органів публічної влади в системі державного та регіонального управління.

Чотирнадцята тема присвячена розвитку системи державного та регіонального управління.

Курс "Державне та регіональне управління" узагальнює і систематизує знання, вироблені адміністративно-управлінською наукою з метою впровадження їх у процес управлінської праці. Його вивчення сприяє процесу формування фахівця для ефективного виконання ним управлінських функцій.

ТЕМА 2 ДЕРЖАВНА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Держава як суб'єкт управління суспільними процесами

Держава – здійснюваний за допомогою офіційних органів політико-територіальний спосіб організації публічної влади, покликаний керувати суспільними процесами, шляхом надання своїм велінням загальнообов'язкового характеру та можливістю реалізації цих велінь через примус.

Визначальним фактором побудови організаційної структури державного управління виступає державний устрій. Форма державного устрою – це спосіб територіально-політичної організації держави. Основними формами державного устрою є унітарна і федеративна держава.

Унітарна держава – єдина централізована держава, не розділена на самоврядні одиниці.

Як форма державного устрою вона характеризується такими ознаками: єдина територія (існує адміністративний поділ, але адміністративні одиниці не мають політичної самостійності, хоча деяким може бути наданий статус автономії); єдина конституція; єдина система вищих органів державної влади; єдина система права і судова система, єдиний державний бюджет. Унітарність передбачає централізацію всієї організаційної структури державного управління, прямий або непрямий контроль над місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування.

Федеративна держава — союзна держава, яка складається з відносно самостійних з політичного та юридичного поглядів державних утворень як членів федерації.

Федеративна держава характеризується такими ознаками: має федеративно-територіальний поділ; суб'єкти федерації володіють відносною юридичною, політичною, економічною самостійністю; суб'єкти федерації не володіють суверенітетом у повному обсязі і, як правило, не мають права на односторонній вихід із федерації; суб'єкти федерації можуть мати власні конституції, положення яких не суперечать конституції федерації; суб'єкти федерації мають своє законодавство, мають право видавати законодавчі та інші нормативні акти; суб'єкти федерації мають свої системи органів законодавчої, виконавчої та судової влади. У федеративній державі передбачається розмежування компетенції між федеральними органами влади й органами влади суб'єктів федерації і висока самостійність останніх у побудові організаційних структур.

Найважливіше призначення кожної держави полягає в тому, щоб керувати суспільними справами. Кожна держава, як організація політичної влади в суспільстві, як соціальний і політичний інститут, є досить абстрактним явищем і виявляє себе у «зовнішніх» стосунках саме через практичне здійснення цієї влади. Сутність державної влади полягає в тому, що вона справляє цілевизначальний, організуючий, регулюючий вплив на все суспільство. Втілення державної влади в діяльність органів державної влади через такі засоби її здійснення, як політика, адміністративні акти, правові

норми, економічне стимулювання, ідеологічний вплив, способи примусу забезпечує функціонування державно-владного механізму.

Державне управління є одним із видів діяльності зі здійснення державної влади, яке полягає у практичній реалізації організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій із втілення в життя вимог законодавства і здійснення на цій основі управлінського впливу щодо певних об'єктів. Є глибокий внутрішній зв'язок між моделлю організації державної влади і системою управління – вони мають відповідати одна одній. Ефективність функціонування державно-владного механізму прямо залежить від політичного режиму. Політичний режим є сукупністю способів, засобів і методів практичного здійснення правлячими колами, головним чином вищими посадовими особами, державної владної волі.

Демократичний політичний режим - тип політичної системи і соціальної організації суспільства, яка ґрунтується на рівноправності її членів, періодичній виборності та звітності органів управління, прийнятті рішення за принципом більшості. Розрізняють дві основні форми демократії: пряму і опосередковану (або представницьку) демократію.

Під час аналізу та оцінювання державного управління, як правило, зазначається наявність бюрократії.

Бюрократія – система управління, в якій влада належить адміністрації чиновників.

Типи бюрократії

«Імперську» («традиційну») бюрократію, яка виникла в азійських імперіях і спирається на авторитет традиції, і раціонально-легальну бюрократію, яка виникла при переході до індустріального суспільства.

Раціональна бюрократія є типом управління, який спирається на знання, застосування законів і органів влади.

Закони, закономірності та принципи державного управління

Державне управління є одним із видів діяльності щодо здійснення державної влади, яке полягає у практичному здійсненні організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій по втіленню в життя вимог законодавства і здійснення на цій основі управлінського впливу щодо об'єктів управління. У соціальній сфері взаємодія суб'єктів і об'єктів управління відображає все розмаїття соціальних відносин суспільства.

Принципи державного управління – це закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтуються його організація та здійснення і які можуть бути сформульовані в певні правила.

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

спеціальних принципів з урахуванням можливостей існуючої на певний час конкретної ситуації.

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

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

Закони та закономірності соціального управління розглядаються нерідко як одне поняття, зважаючи на те, що між ними є багато спільного: по-перше, вони носять об'єктивний характер; по-друге, формулюються на підставі розкриття відносин як між суб'єктом і об'єктом управління, так і внутрішніх, притаманних кожному з них, а також зв'язків із зовнішнім середовищем.

Відмінні риси між законами та закономірностями управління

Закони характеризуються більш високим рівнем абстрагування від реальної дійсності, тобто безпосередньо самого явища, вони мають більш загальний вигляд і визначають орієнтацію розвитку будь-яких видів соціального управління.

Закономірності управління більшою мірою враховують обставини реальної діяльності, тому, частіш за все, вони набувають характеру об'єктивно зумовлених загальних позитивних тенденцій або рекомендацій щодо вибору обґрунтованих дій чи поведінки, які можуть наблизити практику управлінської діяльності до того «ідеального зразка», що відображений законами управління. У теорії управління розглядаються загальні та специфічні закономірності, локальні і системні, комплексні та аспекти.

Єдність системи управління. Стійкість внутрішніх зв'язків системи при зміні стану зовнішнього середовища, тобто такі зв'язки між елементами системи, які зберігають її цілісність протягом тривалих періодів зміни стану системи. Найбільше значення мають такі прояви єдності системи: принципів управління для всіх ланок та ступенів системи управління; організаційних форм елементів системи; основних функцій управління; методів управління; складу та послідовності етапів процесу управління, його ознак (безперервності, періодичності, узгодженості).

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

Поєднання централізації та децентралізації. Доцільна відповідність потребам суспільства функціональної відповідальності різних рівнів

управління, централізація - безперервна, постійно діюча та достатньо стійка підлеглість кожної ланки вищим органам управління; децентралізація - самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому.

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

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

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

Види принципів державного управління

1. Адміністративно-правові принципи державного управління:

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

2. Системно-цільові принципи державного управління:

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

3. Системно-функціональні принципи державного управління:

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

4. Системно-організаційні принципи державного управління:

- ❖ єдність системи органів державної влади;

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

5. Адаптивні принципи державного управління:

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

Групи принципів державного управління

- ♦ Загальносистемні

принцип об'єктивності управління; демократизму; правової впорядкованості; законності; розподілу влади; публічності; поєднання централізації і децентралізації;

- ♦ структурні

структурно-цільові; структурно-функціональні; структурно-організаційні; структурно-процесуальні;

- ♦ спеціалізовані:

принципи державної служби; принципи роботи з персоналом управління; принципи інформаційного забезпечення державного управління; принципи діяльності органу виконавчої влади; принципи прийняття управлінських рішень.

Класифікація цілей державного управління

За джерелом виникнення й змістом, складною й логічною послідовністю основні види цілей державного управління утворюють таку структуру:

1. суспільно-політичні, що охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства;
2. соціальні, які відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, стан і рівень соціального життя людей;
3. економічні, які характеризують і утверджують економічні відносини; духовні.

Будь-які цілі, які ставляться в державному управлінні, мають оцінюватися під кутом зору їх відповідності правовим вимогам,

закріплюватися законодавчо і проводитись у життя силою законів і державних механізмів їх реалізації.

Функції державно-адміністративного управління

Функції державного управління в сукупності і взаємодії одна з одною утворюють складну, багаторівневу функціональну структуру державного управління. Функціональна структура державного управління є сукупністю функцій державного управління й управлінських функцій органів державної влади у їх взаємодії. Ця структура забезпечує управлінський взаємозв'язок держави як суб'єкта управління із суспільною системою та внутрішню динамічність її як системи, що управляє.

На характер і конфігурацію функціональної структури державного управління впливають багато чинників, а саме: сукупність цілей, завдань, функцій та повноважень держави, у тому числі соціальна спрямованість держави; стан розвитку громадянського суспільства; форма державного устрою; форма правління; розвиток місцевого самоврядування; рівень самоуправління об'єктів управління; рівень централізації й децентралізації.

Перехід України до правової демократичної держави, становлення в ній соціально орієнтованої ринкової економіки вимагає постійної уваги до коригування функціональної структури державного управління. Функції управління є основою для формування структури системи, що управляє і взаємодії її компонентів. Ось чому функції управління прийнято вважати однією з засадничих, фундаментальних категорій науки управління.

Функція (від лат. *functio* — виконання, звершення) – це робота, діяльність із виконання певних завдань.

У державному управлінні функція – це основні завдання, які виконують державні органи, їхні структурні підрозділи й посадові особи з організації, регулювання та контролю, діяльності громадян та їх інститутів в економічній, соціальній, політичній і духовно-культурній сферах суспільства.

Функції держави – це основні напрямки діяльності держави, в яких знаходять свій вираз її сутність, завдання і цілі.

Функція управління - це вид державно-управлінської діяльності, що базується на поділові та взаємодії управлінської праці, який характеризується певною однорідністю, складністю та стабільністю впливу на об'єкт і суб'єкт управління, здійснюється відповідно до законодавства спеціально створеними органами виконавчої влади за допомогою специфічних методів з метою втілення в життя завдань державного управління.

За соціальним значенням державної діяльності функції держави поділяються на:

- ❖ основні, що характеризують призначення держави, найбільш загальні, найважливіші напрямки її діяльності на певному етапі розвитку. Вони здійснюються не окремими державними органами, а, різною мірою, багатьма ланками державного апарату;
- ❖ додаткові (допоміжні), що є складовими елементами основних функцій, але самі по собі не розкривають сутності держави.

Класифікація основних функцій держави

1. За сферами діяльності держави її основні функції поділяються на: внутрішні функції, що здійснюються в межах даної держави і в яких виявляється її внутрішня політика. Внутрішні функції держави здійснюються в наступних сферах: політичній; закріплення, забезпечення та охорона прав і свобод людини; екологічній; економічній; культурній; соціальній; підтримки порядку; зовнішні функції, що забезпечують здійснення її зовнішньої політики.
2. За часом здійснення, або за тривалістю у часі їхнього здійснення державні функції поділяються на: постійні, що здійснюються протягом всього часу існування держави; тимчасові функції, що здійснюються протягом певного періоду існування держави чи пов'язані з певним фактом.

Функції систематизують за найбільш узагальнюючим критерієм за цільовою орієнтацією на забезпечення потреб, притаманних будь-якому об'єкту управління. Для цього всі функції розподіляють на групи, що спрямовані на забезпечення керованих об'єктів:

- 1) цілеспрямованою інформацією - це прогнозування, планування та ін.;
- 2) необхідними для нормальної діяльності та розвитку ресурсами фінансування, матеріально-технічне забезпечення, стимулювання, кадрове забезпечення тощо;
- 3) впорядкованості, узгодженості в їхній діяльності - керівництво, координація, організація, регулювання, контроль та ін.;
- 4) зусиллями щодо їх організаційного утворення та наступного вдосконалення в органічному поєднанні з такими самими заходами відносно самих керуючих суб'єктів організаційне проектування, функціональне моделювання, організаційний розвиток та ін. У практичній управлінській діяльності названі групи функцій, що характеризують найбільш універсальні напрямки діяльності апарату управління, тісно взаємопов'язані і є притаманними кожній ланці управління.

Для класифікації функцій наука також пропонує розмежовувати групи цілей та виконуваних завдань на такі, що:

- а) відображають найзагальніші потреби та тенденції економічного і соціального розвитку суспільства, які вимагають активного та ефективного забезпечення з боку держави. Це так звані загальнозначущі або публічні цілі (завдання);
- б) характеризують вибірково спрямованість діяльності апарату на конкретні об'єкти соціально керованого середовища. Це так звані об'єктні цілі (завдання);
- в) відображають функціональну спеціалізацію управлінської діяльності. Адже свою ціль (завдання) має кожна функція управління. Тому такі цілі (завдання) правомірно називати функціональними;
- г) впливають із внутрішньої технології управлінської діяльності та відображають спрямованість зусиль апарату на забезпечення цієї технології,

під якою розуміється певний механізм використання методів і процесуальних форм управлінської діяльності. Це так звані технологічні завдання (цілі).

Види функцій державного управління:

- а) загальні або основні;
- б) спеціальні або спеціалізовані, які відображають специфіку конкретного суб'єкта управління або керованого об'єкта;
- в) допоміжні або обслуговуючі, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій.

Функції адміністративно-державного управління

(на основі змістовних критеріїв)

[французький політолог Бернар Гурне (Див.: Гурне Б. Державне управління. — К.: Основи, 1993)] виділяє групи функцій:

I. Основні функції адміністративно-державного управління – функції, що здійснюються адміністративними службами і виконуються безпосередньо на замовлення суспільства (вірізняють групи основних функцій):

По-перше, це функція верховної влади, завданням якої є оборона (підготовка проведення бойових дій; економічна мобілізація суспільства); підтримка міжнародних зв'язків (представництво уряду за кордоном, захист прав своїх громадян; ведення дипломатичних переговорів); поліцейська служба (захист осіб і майна; охорона громадянських прав; політична поліція (СБУ); постачання уряду політичною інформацією; судочинство (цивільне і кримінальне); громадянський стан; стосунки з релігійними установами; функціонування політичних інституцій (організація та матеріальне забезпечення національних і місцевих виборів функціонування державного та місцевого парламентів, проведення референдумів); регламентування засобів інформації.

По-друге, економічні функції, що включають організацію грошового обігу; загальну координацію економічної політики; діяльність у сфері прикладних економічних досліджень і розробок (оподаткування, грошова емісія, капіталовкладення, кредит, ціни, зовнішня торгівля, продуктивність тощо).

По-третьє, соціальні функції, до яких належить діяльність у сфері охорони здоров'я, гігієни, життя та урбанізації, захист прав та інтересів найманих робітників; перерозподіл прибутків (на користь багатодітних сімей, бідних, ветеранів війни, літніх людей тощо); охорона і благоустрій природного середовища.

По-четверте, освітні та культурні функції, серед яких виділяють організацію досліджень у галузі фундаментальних наук; загальну, технічну, мистецьку освіту, спортивне виховання дітей та підлітків; підвищення

кваліфікації працівників; організацію дозвілля, спортивних змагань; розповсюдження інформації неполітичного характеру; мистецтво і культуру.

II. Допоміжні функції адміністративно-державного управління – це функції, обумовлені внутрішньою потребою самої управлінської системи. Вони застосовуються, на відміну від основних (визначальною особливістю їх є істотна різниця від інших), в усіх адміністративних службах.

а) **функція** управління персоналом (добір і навчання кадрів, оцінка ефективності їх діяльності);

б) **функція** придбання майна та обладнання (визначення у його потребах та придбання, управління ним);

в) **функція** управління бюджетною сферою та організація бухгалтерського обліку; розробка пропозицій щодо коригування бюджетною сферою;

г) **функції** юридичні та пов'язані із судовими позовами;

д) **функція** документування (пошук, збереження, аналіз і поширення інтелектуальної інформації, необхідної персоналу адміністративних установ для здійснення своїх повноважень).

III. Командні функції державного управління пов'язані із застосуванням влади певними адміністративними органами і певними чиновниками.

До них належать організація досліджень поточних фактів реального стану об'єктів, державного управління; проведення і розробка довго- та короткотермінових прогнозів суспільного розвитку в усіх його сферах; розробка програм і управлінських рішень; оперативний аналіз як метод розв'язання адміністративних завдань; організація конкретних процедур і акцій (зокрема таких як вибори); організація контролю всередині адміністративних служб; зв'язки з громадськістю.

Класифікація функцій державного управління, яку виклав Глен Райт у книзі «Державне управління».

Функція планування;

Функція організації;

Функція комплектації кадрами;

Функція мотивацію;

Функція контролю.

Поняття та класифікація методів державного управління

Метод у широкому філософському значенні визначається як спосіб досягнення цілі, певним чином упорядкована діяльність. Найбільш загальним, пов'язаним із суттю управлінської діяльності, є підхід, який базується на виявленні об'єктивних закономірностей. У цьому випадку метод може бути визначеним як інструмент (прийом) приведення в дію об'єктивних

закономірностей співіснування явищ, способів їх використання. Методи державного управління численні та різноманітні, що пояснюється багатоманітністю управлінських функцій. Методи прийнято тлумачити як способи здійснення організуючого впливу у стосунках між суб'єктами та об'єктами управління. У такому розумінні до методів примикає і стиль управлінської діяльності. Але не як особисті, індивідуальні риси роботи управлінських кадрів, а як сукупність прийомів діяльності, що виступають окремим проявом більш загального явища - методів управління. Управлінська діяльність передбачає існування спеціальних методів, а відповідно, і своєї теорії, методології управління як особливого виду методології пізнання.

Метод – засоби досягнення поставлених цілей.

Метод управління – це спосіб, прийом впливу суб'єкта на поведінку об'єкта управління для досягнення поставленої мети.

Головна мета такого впливу активізація діяльності працівників для досягнення цілей організації шляхом різнобічної мотивації їх інтересів і потреб. Методи являють собою важливу складову процесу державного управління. Наявність прогресивних методів та їх вміле використання є передумовою ефективності державного управління.

Методи державного управління - складна система способів і прийомів, які якісно розрізняються між собою.

Адміністративні методи (інша назва організаційно-розпорядчі) зорієнтовані на такі мотиви поведінки, як усвідомлена необхідність дисципліни праці, почуття обов'язку, відповідальності, прагнення людини працювати у певній організації, розуміння можливості адміністративного покарання тощо. Цим методам притаманний прямий характер впливу: будь-який регламентуючий чи адміністративний акт підлягає обов'язковому виконанню. Адміністративні методи повинні відповідати правовим нормам, що діють на певному рівні управління, а також актам вищестоящих органів управління.

Економічні методи носять непрямий характер управлінського впливу: не можна розраховувати на автоматичну дію цих методів, досить важко визначити їх вплив на кінцевий результат. Деякі дослідники додають до названих груп ще соціальні чи соціально- психологічні методи управління. Ці методи, в свою чергу, ґрунтуються на використанні соціального механізму, що діє в колективі (соціальні потреби, система взаємовідносин у колективі, неформальні групи). Крім вищезазначених факторів, формування і застосування методів державного управління залежить від ситуації, місця і часу, компетентності керівника, його психологічної чутливості, педагогічного такту та інтуїції. Тому, залежно від цих та інших складових, обґрунтованими класифікаційними критеріями сучасних методів державного управління вважаються:

Класифікаційні критерії сучасних методів державного управління

1. За змістом їх розглядають з позицій відображення вимог законів управління, специфіки управлінських відносин, принципів

управління, об'єктивних закономірностей, у розкритті яких реалізується метод. За цим підходом можна визначити такі групи методів: організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, правові, соціально-психологічні.

2. За спрямованістю впливу методи управління розглядаються залежно від джерела (чи рівня) керівного впливу та за об'єктом управління. Відповідно розрізняють три групи методів: орієнтовані на загальнодержавний рівень; різноманітні структури (галузі, регіони, установи, організації тощо); окремих працівників.
3. За організаційними формами методи управління реалізуються у різних видах: тип впливу (акт, норма); спосіб здійснення впливу (одноособовий, колективний, колегіальний); часова характеристика впливу (разові та періодичні, тактичні та стратегічні, довготермінові та короткотермінові).
4. За характером розрізняють прямий чи непрямий управлінський вплив. Прямий вплив (постановка завдання, наказ, розпорядження тощо) передбачає його конкретний результат. Непрямий - створення сукупності умов для досягнення кінцевих результатів.
5. За механізмом впливу на людину, її свідомість і поведінку можна виділити такі методи: переконання, примус.

Управлінська наука використовує і певною мірою інтегрує притаманні іншим наукам методи: аналіз, прогнозування, порівняння, планування, моделювання, статистичне та економіко-математичне програмування тощо. Поряд з ними існують спеціальні (специфічні) методи, прийоми дослідження, що розробляються і застосовуються адміністративно-управлінською наукою. Значна їх частина використовується в інших наукових дисциплінах. До спеціальних методів, які, однак, мають широке розповсюдження, відносяться: аналіз систем, організаційне регламентування, організаційне нормування; організаційне проектування, лінійне, квадратичне та динамічне програмування, аналіз входів та виходів, статистика та теорія ймовірностей та ін.

Види специфічних функцій використання методів державного управління

Загальні принципи застосування методів для всього управлінського процесу. Загальні принципи використання методів: принцип поєднання методів різної змістовної природи (наприклад, економічних, соціально-психологічних, адміністративних та ін.); принцип адекватності, тобто відповідності методу управлінським завданням; принцип своєчасності та оперативності; принцип ефективності у використанні методів (вимагає вирішення проблеми з мінімально можливими організаційними ресурсами).

Спеціальні принципи застосування методів на певних стадіях управлінського процесу. Спеціальні принципи використання методів. Стосовно методів впливу (етап реалізації управлінського рішення) це можуть

бути: принцип переваги організації та переконання над примусом; принцип збалансування переконання і примусу (дозволів і заборон); принцип персоналізації відповідальності та персоніфікації покарання та ін.

Для систематизації методів за стадіями управлінської діяльності правомірно розрізняти такі етапи:

- 1) збір і обробка управлінської інформації;
- 2) вироблення управлінського рішення;
- 3) виконання управлінського рішення;
- 4) контроль (нагляд), перевірка виконання рішення.

Перша, інформаційна стадія реалізується, в основному, за допомогою сучасної комп'ютерної техніки. Під час здійснення цієї стадії застосовуються спеціальні (специфічні) методи збору і обробки управлінської інформації. Центральна стадія управлінського процесу вироблення управлінського рішення. Для цього застосовується великий арсенал добре розроблених методів та моделей. Назвемо головні з них: індивідуальний, груповий чи командний підходи до розв'язання проблеми і виконання рішення. При виконанні рішення в основному застосовуються організаційно-розпорядчі методи у комплексі з іншими формами, засобами і методами роботи. Особливу роль на цьому етапі відіграє виконавська дисципліна, дотримання законності. Ось чому тут виділяється правовий метод, який передбачає достатньо високий рівень правової культури державних службовців. Важливим засобом управління є також метод нормативно-правового регулювання, оскільки органи державного управління призначені реалізовувати виконавчу і розпорядчу діяльність у відповідності з чинним законодавством.

Сутнісні характеристики (рис) організаційної структури державного управління

Організаційна структура державного управління — це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління.

Органи державної влади, що характеризуються однаковим організаційно-правовим статусом і однорідністю здійснюваних управлінських функцій позначають поняттям ланка державно-управлінської системи (міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо).

Системним елементом організаційної структури виступає орган державної влади, пов'язаний з формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів. Він є одиничною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій. У державі, в якій встановлено конституційний поділ влади по горизонталі й

вертикалі, організаційна структура державного управління набирає певної конфігурації.

Наступним елементом, що формує організаційну структуру є організаційні зв'язки між суб'єктами управління. Можна виділити види зв'язків в організаційній структурі державного управління:

субординаційні (упорядкування зверху вниз, від керуючого до керованого);

реординаційні (знизу вверху, від керованого до керуючого);
координаційні (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, що не виключає того, що в загальному вони можуть знаходитись на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління).

Субординаційні зв'язки в організаційній структурі державного управління можуть передбачати: виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу, нижчого за статусом; безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування; функціональне або методичне підпорядкування; право затвердження проекту рішення; підконтрольність; підзвітність.

Реординаційні зв'язки передбачають: певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань орган приймає рішення без їх попереднього узгодження з вищим за організаційно-правовим статусом органом, а останній вправі скасовувати чи призупиняти ці рішення); право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи; право планово-бюджетної ініціативи.

Моделі державного управління: світовий досвід

Важливим аспектом вивчення державного управління є проблеми його типологізації. Якщо за основний критерій типологізації державного управління брати ступінь цивілізованості суспільства і рівень політичної культури, то можна виділити такі його моделі: американську, японську, європейську, соціалістичну, країн перехідних або слаборозвинутих суспільств. До цього треба додати, що в межах цих моделей можна виділити інші моделі за різними критеріями.

Американська система державного управління характеризується такими ознаками: державне управління ґрунтується на президентській формі правління і бінарній партійній системі; пріоритет права та індивідуалізму у відносинах між державою і суспільством, застосування принципу: законодавство, управління і судочинство; несумісність адміністративно-управлінських посад з іншими посадами; жорсткий механізм стримувань і противаг; децентралізація влади у прийнятті політичних рішень; обмежене втручання держави в економічну та соціальну сфери; найменший державний сектор економіки (складає 10 % від національного господарства) і найменші державні витрати (20 % від ВВП); екстраполяція принципів і методів приватного бізнесу на державне управління; висока мобільність і конкурентність працівників державної служби; високий ступінь контролю керівників над підлеглими; високий ступінь свободи і відповідальності

управлінців за прийняття рішень; відкрита наймана система набору і підбору на державну службу.

Японське державне управління ґрунтується на монархічній формі правління і партійній системі з домінуванням останньої. Для нього характерними є: суспільна ієрархія, шанобливість, покірність і схильність до добровільного підпорядкування; повільне просування по службі, його залежність не від особистого успіху, а від послуху і певного вікового цензу; збереження по життєвого найму, відданість корпорації, корпоративним цінностям вважається позитивною рисою і всіляко заохочується в управлінській діяльності; груповий принцип ухвалення рішень і груповий контроль; національне регулювання економіки, яке передбачає заохочування конкуренції між підприємствами; наявність сильних протекціоністських заходів у сільському господарстві та поміркованих в промисловості; найнижчий рівень соціального державного забезпечення, перекладання цієї функції на сім'ю; в Японії існує замкнена система у формуванні управлінських кадрів, яка не передбачає вузької спеціалізації, а загальну підготовку і особисті якості.

Європейська модель державного управління має всі форми державного правління, за винятком президентської, і ґрунтується, як правило, на партійній системі обмеженого політичного плюралізму. Для неї характерні замкнена система державної служби (за винятком Великої Британії), кадрова, наймана і змішана системи набору державних службовців. На відміну від США державне управління тут має більший обсяг повноважень у економічній і соціальній сферах, що виражається у великому обсязі державних податків і державних видатків (30 — 45 % від ВВП). Еліта на вищих рівнях державно служби має високий престиж.

Соціалістична модель державного управління характерні такі ознаки: підпорядкованість державного управління партійному керівництву; відсутність судового і громадського контролю над адміністративними органами; централізоване директивне планування і централізоване державне постачання; централізоване управління економічною і соціальною сферами; всесильність державного апарату; становлення панівного класу управлінських кадрів — номенклатури; освячення владної верхівки в масовій свідомості; високий рівень корумпованості державного апарату. Для державного управління перехідних суспільств характерні такі ознаки: кланово-корпоративний, а не партійний принцип формування державних органів; зрощування бізнесу і політики, державного і приватного в державних установах і організаціях; залежність державних, політико-адміністративних органів від державного апарату; надмірна централізація прийняття державних рішень; нечіткість і розмитість меж компетенції державних органів, внаслідок чого існує дублювання їх функцій; малоосвічена, корумпована державна бюрократія; замкнена кадрова система набору державних кадрів; просування по службі залежить не від професійних і особистих якостей, а від особистої відданості своєму начальству; відсутність ініціативи і ризику серед управлінських кадрів, мистецьке вміння

імітувати бурхливу діяльність; високий ступінь корпоративності та клановості; зневажливе ставлення до мас.

Рівні моделі державного управління

1) загальнодержавний – визначаються цілі і пріоритети загальноекономічного розвитку країни і регіональної економіки, розробляється державна і регіональні програми соціально-економічного розвитку, бюджетно-фінансова і податкова політики. За центральними органами влади закріплюються функції міждержавних відносин, оборони, екологічного захисту, регулювання грошового обігу, контроль за банківськими операціями, оподаткування, розвиток освіти та культури.

2) регіональний – узгоджуються регіональні, галузеві і підприємницькі інтереси. Основним суб'єктом управління є область (принцип самостійності).

3) місцевий – реалізація державної регіональної політики і власних рішень щодо інтересів територіальних громад (самоврядування).