

РОЗДІЛ 11 ЦІННОСТІ ТА «ДЕРЕВО ЦІЛЕЙ» ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

(Венгер Ольга Миколаївна – кандидат політичних наук, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна))

11.1 Цінності та цілі суспільства і держави

11.2 Формування «дерева цілей» та його забезпечення

11.3 Фактори, що визначають складність інституту публічного адміністрування

11.4 Нові тенденції в системі публічного адміністрування

Література

11.1 Цінності та цілі суспільства і держави

Цілі у праві - це своєрідна програма, а цінність - це його властивість, здатність задовольняти певні потреби в процесі регулювання суспільних відносин на шляху досягнення цієї мети. Цінність права просто з часом не тільки не зменшується, а навпаки, постійно зростає. Змінюються і збагачуються і цілі права.

Ціль є вихідним пунктом і руховою силою вольової діяльності індивіда і одночасно направляючим чинником у цій діяльності.

Мета у праві - це своєрідна програма, а цінність - це його властивість, здатність задовольняти певні потреби в процесі регулювання суспільних відносин на шляху досягнення цієї мети. Цінність права просто з часом не тільки не зменшується, а навпаки, постійно зростає. Змінюються і збагачуються і цілі права.

Цінність щодо суспільства і держави проявляється в тому, що за допомогою права суспільство підкоряє собі державу, змушує його функціонувати в своїх інтересах.

Німецький юрист Р. Йеринг вважав, що не існує абсолютно справедливого права. Цінність права полягає в реалізації закладеної в ньому мети. В той час, як сучасна юридична наука розглядає цінність права в іншому аспекті. Цінності зазвичай поділяються на первинні та вторинні, основні і інструментальні. Право є цінністю вторинної та інструментальної. Первинними, основними цінностями є життя, свобода людини, власність, честь і гідність та ін., і на ці цінності саме право ґрунтується і охороняється.

Загалом, цінність права можна визначити, як здатність права служити метою і засобом для задоволення соціально справедливих, прогресивних потреб та інтересів громадян, суспільства в цілому.

11.2 Формування «дерева цілей» та його забезпечення

Перехід до справжньої демократії передбачає перш за все зміну механізмів цілепокладання в державному управлінні, надання даній підсистемі елементів об'єктивно зумовленого, обґрунтованого і раціонального характеру. Цілі становлять собою продукт діяльності політичної системи, певним чином суб'єктивний відбиток об'єктивного.

Об'єктивно цілі державного управління (публічного адміністрування) народжуються і мають народжуватись «знизу» — іти від потреб та інтересів людей, об'єднаних у державу. Зміст і цілі держави полягають у тому, щоб сприяти матеріальному і духовному розвитку свого народу. Внутрішній стан суспільства і проблеми, що його турбують, є справжнім і актуальним джерелом формування цілей державного управління.

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

- суспільно-політичні, що охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства;
- соціальні, які відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини її елементів, стан і рівень соціального життя людей;
- економічні, які характеризують і утверджують економічні відносини, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних та інших цілей;
- духовні, пов'язані в одному аспекті зі сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, а в другому — з підключенням духовного потенціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей.

Вони певним чином уточнюються конкретизованими цілями, які є нижчим рівнем цілей порівняно з основними, а саме:

- діяльнісно-праксеологічними, що передбачають розподіл і регулювання діяльності за конкретними структурами механізму держави та державного апарату;
- організаційними, які спрямовані на вирішення організаційних проблем у суб'єктах і об'єктах державного управління — побудову відповідних функціональних і організаційних структур;
- виробничими, що полягають у створенні й підтриманні активності тих керованих об'єктів, які відповідають за досягнення названих вище цілей і сприяють їх реалізації;
- інформаційними, що забезпечують процеси цілевизначення, цілепокладання, цілереалізації та оцінювання ціледосягнення необхідною, достовірною, достатньою та адекватною інформацією;
- роз'яснюючими, що вимагають відпрацювання знань, мотивів і стимулів, які сприяють практичному досягненню комплексу цілей державного управління.

Цілі державного управління також поділяють на: стратегічні, пов'язані з якістю суспільства, його збереженням і перетворенням; тактичні; оперативні.

Стратегічні цілі розгортаються в тактичні, що фіксують великі блоки дій щодо досягнення перших, а тактичні — в оперативні, які визначають щоденні й конкретні дії з досягнення стратегічних і тактичних цілей.

Тактичні цілі, як правило, мають визначатися програмами діяльності уряду, центральних і місцевих органів виконавчої влади, цільовими програмами.

У науковій літературі зазначається градація цілей державного управління і за іншими засадами: за обсягом — загальні (для всього державного управління) і часткові (для окремих його підсистем, ланок конкретних компонентів), за результатами — кінцеві й проміжні, за часом — віддалені, близькі й безпосередні.

У процесі цілевиявлення важливе значення має побудова «дерева» цілей державного управління на основі визначення стратегічної цілі й розбивки її на цілі нижчого порядку.

Цілі державного управління, представлені в певному «дереві», мають відповідати таким вимогам: бути об'єктивно зумовленими й обґрунтованими, виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку й діяльності людей; бути соціально мотивованими, тобто йти від потреб, запитів й інтересів людей, відповідати їм і викликати цим самим розуміння, підтримку цілей, прагнення втілити їх у життя; бути науково обґрунтованими, тобто підкріпленими відповідними науковими дослідженнями прогнозів економічного, соціального та духовного розвитку суспільства; бути системно організованими, включати в певній послідовності цілі стратегічні, тактичні й оперативні, загальні й часткові, головні й забезпечуючі, кінцеві й проміжні, віддалені, близькі й безпосередні тощо; бути забезпеченими в ресурсному відношенні як з інтелектуального, так і з матеріального боку, базуватись на реальному, а не на уявному потенціалі.

Обґрунтованість і дієвість цілей державного управління визначаються їх залежністю від певних ресурсів і забезпеченості ними. Особливе значення тут мають, як і у всьому, природні й людські ресурси, але таких ресурсів мало і збільшення їх не передбачається. Тому увагу слід звернути на ті, які не потребують великих витрат, відтворюються, розвиваються й перебувають у нашому розпорядженні. Перш за все — це ресурси права, причому права в широкому розумінні.

Будь-які цілі, які ставляться в державному управлінні, мають оцінюватися під кутом зору їх відповідності правовим вимогам (справедливості, правди, гуманізму), закріплюватися законодавчо і проводитись у життя силою законів і державних механізмів їх реалізації.

11.3 Фактори, що визначають складність інституту публічного адміністрування

Очевидно, що публічне адміністрування - досить складний інститут, покликаний виконувати безліч різних функцій. Воно включає адміністративно-державний, соціокультурний і виробничий аспекти, а також природні, економічні, технічні та інші аспекти. Більш того, в сучасних високорозвинених товариства склалася багаторівнева система управління, яка включає: 1) традиційні особистісні відносини (сім'я); 2) професійні відносини; 3) ринкові (конкурентні) відносини; 4) державне регулювання; 5) ідеологічні відносини і засоби масової інформації.

З урахуванням усього цього важливо, що конкретні конфігурації, структурні обриси, що визначають характер вертикальних і горизонтальних взаємин різних органів публічного адміністрування, обумовлюється багатьма об'єктивними і суб'єктивними чинниками. Тому не дивно, що в різних державах вони мають свою специфіку. На систему державного управління істотний вплив робить вибір форми правління, функцій, структури та інших параметрів державної влади. Від форми правління і її діяльності в значній мірі залежить ступінь ефективності функціонування різноманітних державних органів.

Слід зазначити також те, що на характер і оперативність прийнятих управлінської системою рішень значний вплив робить як існування багатьох органів, які нерідко дублюють один одного, так і поділ влади, які володіють можливостями накласти вето на рішення один одного.

11.4 Нові тенденції в системі публічного адміністрування

Складність публічного адміністрування ще більше зростає у зв'язку з тими динамічними змінами, які відбуваються в даний час в світі. Останні тричотири десятиліття характеризуються істотним підвищенням рівня індустріалізації економіки, її насиченням працівниками розумової праці, що поставила на порядок денний проблему пошуків нових форм і засобів соціального управління, підготовки відповідного висококваліфікованого персоналу. Звертає на себе увагу той факт, що поступово звужується рівень винагороди між верхами" і "низями".

Відомо, що при здійсненні процесу управління передана зверху команда (дія) викликає відповідну реакцію внизу. Істотні зміни відбуваються і в цій сфері, суть яких полягає в переході від адміністративних до інтелектуальних методів, що сприяє встановленню зворотного зв'язку підлеглого з керівником, посилення уваги останнього до якості прийнятих рішень, їх прийнятності для підлеглих. Найбільш сприятливим поєднанням суб'єкта-об'єкта управління характеризується ситуація, коли кожне вплив суб'єкта викликає адекватну зворотну реакцію об'єкта управління. У цьому випадку процес управління буде особливістю найкращими показниками, оскільки мають місце гармонізація інтересів керуючого і керованого, збіг цілей обох сторін.

Ці проблеми набувають все більш зростаючу важливість і актуальність в контексті інформаційної та телекомунікаційної революції, яка вносить зміни не тільки в економіку і соціальну сферу, але і в систему державного управління. В

процесі цієї революції в більшій мірі у всіх сферах життя збільшується роль інформації. Деякі автори навіть стверджують, що ми вже живемо в інформаційному суспільстві. Інформація стає головним двигуном економічного і соціального розвитку. Аксиомою стає афоризм: "Хто володіє інформацією, той володіє світом"

Література

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Юридическая литература, 1997. - 400 с.
2. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада. США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. - М.: Логос, 2001. - 200 с.
3. Воронкова В.Г. Менеджмент у державних організаціях / В.Г.Воронкова.- Київ: Професіонал, 2004.
4. Воронкова В.Г. Муніципальний менеджмент / В.Г.Воронкова.- Київ: Професіонал, 2004.
5. Воронкова В.Г. Формування синергетично-рефлексивної моделі самоуправлінського суспільства: цивілізаційний контекст / В.Г.Воронкова // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб.наук.пр.] – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2012.- Випуск №49. - С.17-28.
6. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с
7. Оболенський А.Ю. Теорія системного підходу в державному управлінні // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. — 1996. — № 3. — С 151—158.
8. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. — М.:Юристъ,2003.-320с.
9. Шамхалов Ф.И. «Основы теории государственного управления»: Учебник для вузов.— М.: Экономика, 2003., - 518с.

РОЗДІЛ 12

МЕХАНІЗМИ, ОРГАНИ, МЕТОДИ ТА СТИЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

(АЖАЖА МАРИНА АНДРІЇВНА - кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)

12.1 Структура механізму органів публічного адміністрування

12.2 Методи публічного адміністрування. Застосування демократичних методів

12.3 Стиль публічного адміністрування

12.4 Демократичні процедури визначення ефективності публічного адміністрування

Література

12.1 Структура механізму органів публічного адміністрування

Категорія «механізми органів публічного адміністрування» важливу роль в науці публічного адміністрування. вона, зокрема, не лише дозволяє глибше з'ясувати характер функціонування органів публічного адміністрування та особливості досягнення управлінських цілей, а й вказує на значущість формально логічних засобів в управлінських науках. Окрім того, застосування наведеної категорії націлює на комплексне дослідження державно – управлінських процесів, з акцентом на їхніх глибинних рушійних силах та внутрішніх зв'язках. Поняття «механізм» та «механізми» в тих чи інших варіаціях широко застосовуються в багатьох суспільствознавчих науках. Започаткування практики з'ясування якихось соціальних явищ та процесів завдячує науковим галузям. Економічного профілю. Відповідно до напрацювань Л. Абалкіна, О. Беляєва, А. Журавлёва, Я. Конрада та С. Мочерного на особливу увагу заслуговує «господарський механізм» - як категорія, що з-поміж інших споріднених словосполучень найбільшою мірою причетна до управлінської сфери наукового знання. Я. Конрад, зокрема, вважає, що «господарський механізм» - це механізм дії економічних законів, які виражають взаємозв'язок економічних потреб, інтересів, стимулів, централізованих і нецентралізованих форм управління і господарювання.

Категорії „державне управління” та „механізм управління” - складні управлінські категорії. Аналіз літератури стосовно трактування цих термінів різними авторами подано у таблиці 12.1.

Таблиця 12.1 - Визначення механізму (державного) управління

Розділ 11 Цінності та «дерево цілей» публічного адміністрування

№ з/п	Автор	Визначення механізму (державного) управління
1	2	3
1.	В. Авер'янов	Складовими елементами зазначеного механізму є: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру системи органів виконавчої влади і процеси її функціонування та розвитку. Через механізм державного управління здійснюється реалізація влади (владних відносин)
2.	О. Амосов	На регіональному рівні механізм управління - це сукупність форм і методів впливу територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на реформування та функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарства району
3.	Г. Астапова	Механізм управління - це система елементів організаційно-економічного впливу на процес управління
4.	Г. Атаманчук	Механізм державного управління - це складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління. Механізм державного управління є "інструментом" реалізації виконавчої влади держави. Механізм формування та реалізації державного управління - це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт державного управління "схоплює" потреби, інтереси і цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює їх в життя, зважаючи на державну владу
5.	Г.Атаманчук	Державне управління – найважливіший функціональний вияв сутності держави, практична реалізація закладеного (зосередженого в ньому як в організованій силі суспільства) потенціалу цілепокладання організацій і регулювання; уявлення про його компоненти, елементи та їх взаємозв'язки; спрямоване на виконання законодавства та ін. нормативно-правових актів, пов'язане з використанням методів нормотворчості й розпорядливості; має підзаконний характер; передбачає можливість судового захисту громадянами свої прав і свобод у разі їх порушення органами та посадовими особами виконавчої влади; один із видів державної діяльності, який здійснюється системою органів виконавчої влади, відповідно ці органи, діючи від імені держави з метою реалізації управлінських функцій, здійснюють державне управління
6.	В. Бакуменко, В. Князев	Механізми державного управління - це "практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей". Комплексний механізм державного управління визначається як "система політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління". Схема реального механізму державного управління містить: цілі, рішення, впливи, дії, результати
7.	В.Бакуменко, В.Князев, Ю.Сурмін	Державне управління інтерпретують за допомогою двох термінів: „управління державою”, яке охоплює управління державою при всіх видах поцизіювання базових категорій, тобто весь зміст управлінських процесів і явищ у державі, і „управління держави всіма об’єктами і процесами в суспільстві”, коли держава виступає як суб’єкт діяльності,

		а його об'єктом виступає суспільство. Але таке управління є опосередкованим, оскільки громадянське суспільство відносно незалежне від держави. Воно формує механізм місцевого самоврядування, яке вступає у відносини з державою.
8.	І. Булеєв	Механізм управління - це сукупність форм, методів та інструментів управління
9.	В.Воронкова	Державне управління – це систему відносин, що виникає для виконання визначених цілей, функцій, рішень і завдань держави, реалізації права; здійснення управлінських дій, що виникають між суб'єктами і об'єктами державного управління; це управління справами держави, що здійснюється всіма державними органами й у всіх галузях влади (законодавчої, виконавчої і судової); це виконавча діяльність, метою якої є безпосередня організація соціальних процесів у суспільстві
10.	А. Гладишев, В. Іванов, В. Патрушев	Механізм управління - спосіб організації управління суспільними справами, де взаємопов'язані методи, засоби і принципи, що і забезпечує ефективну реалізацію цілей управління
11.	С.Гелей, С.Рутар	Державне управління – складова політичного управління, яка одночасно поєднує політичні та адміністративні засоби. Державне управління – це управління суспільством і окремими його елементами (групами, організаціями, інститутами) у різних суспільних сферах з метою забезпечення реалізації основних суспільних і державних цілей. У широкому розумінні поняття державного управління поширюється на всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу і судову, а у вузькому тільки на виконавчу.
12.	П. Єгоров, Ю. Лисенко	Механізм управління - це система формування цілей і стимулів, які дають змогу перетворити у процесі трудової діяльності рух матеріальних та духовних потреб членів суспільства на рух засобів виробництва і його остаточних результатів, спрямованих на задоволення платоспроможного попиту споживачів. Ядром організаційно-економічного механізму є система стимулів, яка поділяється на дві підсистеми: командно-адміністративні стимули, які примушують до праці; соціально-економічні, що зацікавлюють працівників до вискоєфективної роботи
13.	О. Єрьоменко- Григоренко	Механізм управління є системою технологічного, економічного, організаційного і соціального блоків, які включають їх елементи
14.	О. Ковалюк	Механізм управління - це система форм, методів, важелів, інструментів, які використовуються в діяльності держави і підприємств за відповідного нормативного, правового та інформаційного їх забезпечення політикою на мікро- та макрорівні
15.	В. Коломийчук	Механізм адміністративного району - це господарська система, її будова; взаємозв'язки між її територіальними елементами; спосіб її існування; система форм і методів управління господарською системою, зміна її соціально-економічних станів
16.	О. Коротич	Конкретні механізми управління (зокрема державного) - це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень. Це сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети. Кожний конкретний механізм управління - це насамперед сукупність взаємопов'язаних методів управління
	М. Круглов	Механізм державного управління - це сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого

Розділ 11 Цінності та «дерево цілей» публічного адміністрування

		впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють. Оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, політичну і правову основу, комплексний механізм державного управління повинен бути системою економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів
17.	А. Кульман	Механізм містить певну послідовність економічних явищ: його складовими елементами одночасно виступають вхідне і вихідне явища, а також весь процес, який відбувається в інтервалах між ними. Механізм є природною системою. Механізм - це необхідний взаємозв'язок, який виникає між різними економічними явищами
18.	Ю.Кулагін, В.Полуріз	Державне управління – це особливий тип соціального управління, в якому державна організація як ієрархізований політичний суб'єкт, по-перше, володіє універсальним комплексом публічно-владних повноважень; по-друге, організаційно використовує адміністративні методи керівництва і примусові санкції; по-третє, використовує легітимні форми соціального спілкування та легітимні способи взаємодії з групами й індивідами; вчетверте, займається цілеспрямованим регулюванням колективних ресурсів соціуму
19.	В. Малиновський	Механізми державного управління - сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління
20.	Н. Мойсєєв	Механізм управління - це система процедур, що формують рішення або правила його прийняття. Існують певні механізми планування, формування програм, постановки цілей; ринкові механізми, механізми заохочення чи покарання тощо. Питання про механізми - одна з центральних проблем управління будь-якими суспільними процесами
21.	Н. Нижник	Механізм державного управління - це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Фактори управління для організації можуть бути внутрішніми (коли йдеться про механізм управління організацією) або зовнішніми (тоді говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями). Механізм управління охоплює: цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, діяння в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали. Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів
22.	О. Оболенський	Ототожнює терміни "механізм держави", "державний апарат" і "державний механізм". Механізм сучасної держави - це просякнута єдиними, законодавчо закріпленими принципами, заснована на розподілі влади і наявності необхідних матеріальних додатків система органів державної влади (Президент України, органи законодавчої влади, органи виконавчої влади, органи судової влади, прокуратура) та органи місцевого самоврядування
23.	Г. Одінцева	Механізм управління - це засіб вирішення суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з

		використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення мети
24.	Г.Райт	Державне управління – це: спільні зусилля певної групи в контексті держави; взаємозв'язок трьох гілок влади – виконавчої, законодавчої й судової; виконання важливої ролі у формуванні державної політики, а отже частини політичного процесу; істотно різниться від приватного управління; тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг
25.	Р. Рудніцька, О. Сидорчук, О. Стельмах	Механізм державного управління - це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління
26.	З. Рум'янцев	Механізм управління виробництвом - це сукупність організаційних форм і структур управління, методів і важелів впливу, що забезпечують ефективну реалізацію цілей виробництва і найбільш повно на певному етапі задовольняють суспільні, колективні та індивідуальні інтереси і потреби
27.	Ю. Тихомиров	Механізм державного управління - це демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси. Він повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, що мають ознаки взаємозалежностей та причинно-наслідкових зв'язків. Система механізму управління складається із: системи управління; соціальних, правових норм; способів визначення цілей; управлінського процесу як циклу дій керуючої системи, що послідовно змінюють одна одну
28.	Л. Юзьков	Розрізняє 2 підходи до визначення поняття "механізм": 1. Структурно-організаційний підхід, що характеризує механізм як сукупність певних складових елементів, які створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави - це "сукупність установ", через які здійснюється "державне керівництво суспільством". 2. Структурно-функціональний підхід акцентує увагу не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні. Механізм державного управління - це організація практичного здійснення державного управління. Механізм управління включає: об'єкти управління; суб'єкти управління; взаємовплив між суб'єктами та об'єктами управління. Статику механізму управління визначають суб'єкти та об'єкти управління, які становлять організаційно-структурну основу механізму державного управління, а динаміку - комплекс зв'язків та взаємодій між ними
29.	Ф.Шамхалов	Механізм держави визначає механізм практичної реалізації державної влади, а у вузькому - конкретний засіб впливу держави на суспільство для вирішення поставлених завдань або розв'язання протиріч

Визначення механізму державного управління

З недавніх пір правознавці приступили й до аналізу категорії «державний механізм», яка, відповідно до напрацювань М. Марченко, є ширшою порівняно з попередньою категорією. Напрацювання економістів та юристів передусім важливі тим, що вказують на охоплення механізмами усіх органів публічного адміністрування, а також на необхідність виокремлення власне механізмів (статистичних фактор) та механізмів управління (динамічний фактор). При цьому виразно спостерігається два підходи до тлумачення змісту наведеної

категорії, які, можна назвати «структурно організаційним» (як сукупності певних складових елементів), що створюють організаційну складову певних явищ, процесів) та «структурно функціональним» (с акцентом не лише на організаційній основі його побудови, але й на динаміці, реальному функціонуванні). Дослідники проблем державного управління аналізують й категорію «державний механізм управління», яка, у тлумаченні В. Корженко та Т. Лозинської має більшу міру причетності до категоріально апарату теорії держави. Натомість О. Коротич у складі державних механізмів управління пропонує розрізнити механізми формування та взаємодії складових системи державного управління, та механізм здійснення процесу державного управління. Від так про всебічне з'ясування механізмів державного управління мова термін Механізм використовується в багатьох суспільствознавчих науках й з повним на це правом має вважатися загальнонауковим. Тлумачні словники механізм у пов'язані з соціальними явищами та процесами найчастіше характеризують як «внутрішню будову, систему чого не будь». Стосовно механізмів публічного адміністрування немає якогось одного загально визнаного підходу у тлумаченні Н. Нижник та О. Машкова «механізм управління це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта». Спорідненим до наведеного є й визначення В. Маліновського, для якого механізми публічного адміністрування – це сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління. О.Коротич стосовно близьких за змістом визначень «вплив на фактори» та «вплив на розвиток керованих об'єктів» підтримує перше визначення, підкреслюючи, що «механізм управління» лише забезпечує вплив на фактори», а не справляє вплив на них, що є принциповим для аналізу складових цього механізму. Кожен конкретний державний механізм управління має розглядатися як сукупність взаємоузгоджених методів управління, й виходячи з характеристик «методу» (як способом, образу дій тощо) вважає за недоцільне при цьому використовувати звичні засоби та важелі. Названим вище підходам властивий наголос на впливах, спрямованих на під елементи системи («фактори», «керовані об'єкти», «структури»), с чітким відокремленням «механізмів» та власне «управління». Демократія як механізм управління відповідно до її цінностей є сукупністю інститутів, форм, процедур діяльності як державних, так і не державних структур, об'єднань громадян. Отже, «механізмам управління» є власне демократія, чи, з урахуванням її процесуальної сторони, демократичним врядуванням. У цьому сенсі заслуговують на увагу і сутнісні риси категорії «структура», яка відповідно до тлумачних словників означає «взаєморозшатування та зв'язок складових частин, елементів побудови», а в науці державного управління – «сукупність стійких зв'язків» в системі управління, що забезпечать її цілісність та власну тотожність. 1.

Структурування управлінської діяльності, тобто встановлення статусів органів публічної влади, що пов'язане комплексом регламентів, до яких включаються свого роду правила – дії, які розвивають норми матеріального права (компетенція органів). Мова йде про регламенти, які забезпечують ефективність управлінської діяльності та упорядковують відносини власних структур з громадянами й юридичними особами. (розробка регламентуючих документів для Верховної ради, мера, губернатора).

2. Обґрунтування прийняття і реалізація правових актів, в яких виражається потенціал управлінських рішень, покликаних впливати на поведінку і діяльність організації, на розвиток економіки та соціальної сфери. Правові акти слугують реалізації компетенції органів виконавчої влади, причому найважливішим принципом законності є забезпечення відповідальності всіх актів закону. Мова повинна йти про комплексний механізм дії законів, який включає своєчасно і повну інформацію про знання положень самих законів, направлених на зміну функцій органів і організацій, структуру їх взаємовідносин, ресурсне забезпечення, реалізацію фінансових, технічних і контрольних дій.

3. Обґрунтування балансу між правотворчістю і правозастосуванням. Захоплення процесом прийняття законів та інших актів є небезпечним, та як знищення критеріїв їх реального обґрунтування та ефективності. Вході реалізації права інваріантність поведінки відхиляється в сторону від нормативної моделі, що буває не легко оцінити міру власне правового впливу на суспільні процеси. Механізм правозастосування в цьому сенсі включає: а) розвиток правосвідомості і правових поглядів, використання і зміну правових концепцій і теорій, що свідчать про динаміку інтелектуального потенціалу права; б) динаміку правової поведінки всіх суб'єктів і діяльності органів та організацій: їх реальні статуси, правові і не правові ролі змінюються, в результаті рухливою є межа між правомірною і неправомірною поведінкою; в) послідовне здійснення норм законів та актів високої юридичної сили в межах «правового ланцюжка»: відбувається прийняття більш конкретних актів, індивідуальних рішень і здійснення юридичних дій; г) зміна державних інститутів та органів, муніципальних та суспільних інститутів, які виражаються в реальних змінах структур, змісті та методах діяльності, використанні процедур; д) використання ресурсного забезпечення у вигляді кадрових (трудових), фінансових, матеріальних та інших ресурсів; е) використання механізму правового моніторингу і контролю для аналізу змін вище названих елементів та визначення їх ефективності, а також правозахисних процедур.

4. Правові оцінки ефективності управління, які зводяться, до офіційно затверджених показників соціально – економічного розвитку регіонів та країни в цілому, галузей та сфер; повинні бути затверджені показники оцінки ефективності діяльності регіональних та органів місцевих виконавчої влади. Питання зводиться до того, щоб забезпечити суміщення правових та управлінських показників з економічними, соціальними та іншими показниками.

12.2 Принципи організації діяльності органів публічного адміністрування.

Багато перетворень у нашій країні відбуваються хаотично і дуже суб'єктивно. Методологічно цілісного підходу до державного управління поки що не вироблено. Ми перебуваємо в ситуації, коли комплексного підходу і механізму у створенні структур як на центральному, так і на місцевому рівні ще не існує.

У даному контексті варто з'ясувати принципи державного управління. Принципи (від лат. *Principium* – першооснова, основа) відбивають у системі державного управління відносини, закономірності взаємозв'язки між її елементами:

- Закономірності і відносини суспільно - політичного життя;
- Зміст, організаційну структуру і життєдіяльність компонентів державного управління;
- Наукові положення, закріплені в основному правом, які застосовуються в теоретичній і практичній управлінській діяльності.

У проблемі принципів державного управління можна виділити три взаємозалежні і взаємообумовлені аспекти:

1) Антологічний (відслідковується генезис принципів, їх взаємозв'язок із природою); являє собою сутність, місце і роль тих закономірностей, відносин і взаємозв'язків, які відображені в цих принципах);

2) Гносеологічний (аналізується характер принципів, мова, логіка і структура наукової аргументації);

3) Методологічний (розглядаються механізми теоретичного й практичного застосування принципів);

Не так важливо знати принципи, як уміти їх використовувати в практичній діяльності. Коли йдеться про технологію визначення й обґрунтування принципів державного управління, можна запропонувати такі вимоги щодо виявлення їхньої сутності:

- Закономірності, відносини та взаємозв'язки повинні бути стійкими;
- Закономірності, відносини та взаємозв'язки повинні окреслювати державне управління як цілісне соціальне явище;
- Відбивати специфіку державного управління.

Принципи державного управління – це закономірності, відносини та взаємозв'язки суспільно – політичного характеру, а також інші елементи державного управління, виражені у формі певного наукового положення, закріпленого здебільшого правом, що регламентує теоретичну й практичну діяльність людей у сфері управління.

Заслуговую на увагу нижченаведена систематизація принципів державного управління, виражені у формі певного наукового положення, закріпленого здебільше правом, що регламентує теоретичну і практичну діяльність людей у сфері управління.

Заслуговує на увагу нижче наведена систематизація принципів

державного управління. Загальносистемні принципи включають:

- Принципи об'єктивності державного управління – передбачають необхідність врахування у всіх управлінських процесах об'єктивних закономірностей (природно – об'єктивних, суспільно - історичних) і реальних можливостей суспільних сил;

- Принцип демократизму – слугує відтворенню народовладдя в державному управлінні; передбачає врахування потреб, інтересів і цілі життєдіяльності на всіх рівнях державного управління;

- Принцип правової упорядкованості державного управління – утверджує необхідність законодавчого упорядкування основних аспектів цілей, функцій, структур, процесів, самих принципів державного управління;

- Принцип законності державного управління – утверджує в державному управлінні режим повсюдного і повного виконання правових актів;

- Принцип поділу влади в державному управлінні на законодавчо, виконавчу і судову.

Систематизувати принципи можна також на основі аналізу й наукової характеристики тих закономірностей, відносин і взаємозв'язків, що організують групи антологічних елементів: цілі, функції, структуру, процеси. Відповідно до цього структурні принципи поділяються на такі різновиди:

- Структурно цільові;
- Структурно функціональні;
- Структурно організаційні;
- Структурно процесуальні.

Третьою підставою для класифікації можуть бути спеціалізовані принципи:

- Принципи держслужби;
- Принципи роботи з управлінським персоналом;
- Принципи інформаційного забезпечення державного управління.

Розглянемо деякі принципи державного управління більш детально:

- Суспільно політичні – сформульовані в результаті пізнання соціальної природи державного управління, загальних закономірностей та основних вимог його розвитку;

- Функціонально структурні – розкривають закономірності структури державно управлінських впливів;

- Організаційно структурні – відбивають характер закономірностей і специфіку організаційної структури державного управління і є базовими положеннями для її формування й удосконалення, а також у процесі реалізації державно управлінських впливів;

Принципи державно управлінської діяльності – закономірності, що відображають відносини та взаємозв'язки між методами, формами і стадіями управлінської діяльності державних органів у процесі формування і реалізації управлінських функцій.

Законом для всіх держслужбовців у їх управлінській діяльності має стати дотримання визначальних принципів державного управління, які повинні:

- Ґрунтуватися на законах розвитку суспільства – соціальних та економічних;

- Відповідати завданням соціального управління;
- Мати правове оформлення, тобто бути закріпленими в різних нормативних документах.

До основних принципів державного управління належать:

- Принцип єдиноначальності в ухваленні рішень і колективності при їх обговоренні;

- Принцип єдності адміністративного, господарського, соціально-культурного менеджменту;

- Принцип поєднання галузевого і територіального управління;

- Принцип науковості;

- Принцип прогнозування;

- Принцип мотивації (стимулювання праці);

- Принцип відповідальності за результати праці;

- Принцип раціонального добору, підготовки, розміщення й використання кадрів;

- Принцип економічності і ефективності;

- Принцип системності (розгляд об'єкта чи суб'єкта як системи, що складається з різних ланок, тобто систем, що прагнуть до реалізації різних цілей);

- Принцип ієрархічності (розгляд систем як багатоступінчатих, багаторівневих, котрі вимагають поділу на елементи; при цьому кожен рівень керує нижчим рівнем й одночасно з об'єктом управління для вищого рівня);

- Принцип необхідності різноманітності (керівна система повинна бути не менш складною і різноманітною ніж керована система);

- Принцип обов'язковості зворотного зв'язку (одержання інформації про результати впливу керівної системи на керовану систему шляхом порівняння фактичного стану із прогнозованим).

Серед загальних принципів (соціально правових) виділяють такі:

- Об'єктивності;

- Конкретності;

- Ефективності;

- Законності й дисципліни;

- Участь громадян в управлінні.

Організаційні принципи охоплюють:

- Галузевий принцип;

- Лінійний принцип;

- Територіальний принцип;

- Функціональний принцип;

- Принцип подвійного підпорядкування;

- Принцип поєднання єдиноначальності й колегіальності;

- Принцип раціонального розподілу повноважень.
- Серед принципів держслужби визначальними є такі:
- Законності;
 - Суворой субординації;
 - Поваги для прав людини;
 - Оперативності;
 - Взаємодії із громадянами та громадськими організаціями;
 - Авторитетності;
 - Професіоналізму;
 - Компетентності.

Природа управлінського впливу залежить від утвердження цих принципів у життєвій практиці, а також від переходу об'єкта управління до якісно нового стану.

12.3 Стиль публічного адміністрування

Заслуговують на увагу три стилі керівництва і лідерства у публічному адмініструванні .

1. Авторитарний стиль – має директивний характер. Йому властиві висока централізованість керівництва; єдиноначальність у прийнятті рішень; жорсткий контроль за діяльністю підлеглих; співробітники повинні виконувати те, що їм наказують; основні методи – накази, зауваження;

2. Демократичний стиль – називається ще колегіальним. Чіткий розподіл повноважень між підлеглими і керівниками; стимулювання ініціативи; регулярне інформування колективу з важливих питань; спілкування з підлеглими завжди доброзичливе, чемне; сприятлива психологічна обстановка;

3. Ліберальний чи популістський стиль, - характеризується мінімальною участю керівництва в управлінні колективом. Усе пускається на самоплив; підлеглі повністю самостійні у своїй діяльності; їхню роботу контролюють рідко.

Західні політологи вважають, що традиційна влада зруйнована, раціонально легальна – дискредитована, тому лише харизматичне лідерство залишається єдиним прийнятним типом авторитету.

Харизматичне лідерство маж особистий характер, вибудовується на емоційній основі, відіграє новаторську і революційну роль; у критичних ситуаціях відіграє революційну роль; базується на вірі в екстремальні, надприродні сили; засноване на культурі особистості (Сталін, де Голль). Харизматичні лідери мають виняткові якості індивідів, часом наділені магічними якостями. Харизма розглядається як властивість від бога, дарунок долі, інших надприродних сил. Найважливішим показником діяльності харизматичного лідера є успіх. Революційні, релігійні рухи за своєю природою є харизматичними. Легітимація відбувається завдяки особливим якостям індивіда. Харизматичні лідери покладають на свою ауру, свою популярність і

свою здатність надихати інших. Усі ці характеристики є уродженими. Проте, важливо, як себе подати. Автократичні лідери нав'язують своє рішення; прагнуть оточити себе лідерами, що підтакують їм. Вони використовують свою силу, тиснуть на людей для того, щоб ті робили те, що їм наказують.

Лідери демократи заохочують людей, щоб ті самі включалися в процес вироблення рішень і брали активну участь у ньому. Вони намагаються використовувати свій авторитет для досягнення результатів, однак більше покладаються на ноу-хау, здатність переконувати, ніж на владу, що належить їм за становищем.

Далекоглядні лідери надихають людей своїм баченням майбутнього.

Контролер маніпулятор стурбований в основному діяльністю в середині системи.

Ділкі перетворювачі, за Берні, на перше місце ставлять якість вигоди, а лідери перетворювачі спонукають інших прагнути до вищої мети замість того, щоб пильно дбати про інтереси сьогодення.

12.4 Демократичні процедури визначення ефективності публічного адміністрування

Критерії ефективності являють собою ознаки, грані, сторони управління, аналізуючи які можна визначити рівень і якість управління, його нагальні потреби.

Критерії соціальної ефективності:

- 1) Цілеспрямованість (доцільність) організації та функціонування державної та управлінської системи;
- 2) Стиль функціонування державної системи, її підсистем;
- 3) Складність організацій об'єктів державного управління;
- 4) Загальні – економічні, соціальні, технічні, кадрові – та інші витрати на утримання функціонування управлінську – державної системи.

Критерії конкретної соціальної ефективності:

- Ступінь відповідальності напрямків, змісту результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, що визначені в правовому статусі органу, державної посади (кожний відповідає за свою справу);
 - Законність рішень і дії державних органів та органів місцевого самоврядування;
 - Реальність управлінських впливів;
 - Відповідальність змісту управлінських актів запитам і потребам людей;
 - Характер та масштаб взаємозв'язків органів державного управління, їхньої діяльності;
 - Ступінь забезпеченості в рішеннях і діях управлінського органу або посадової особи державного престижу;
 - Правдивість і доцільність управлінської інформації;

- Моральний стан органів управління і його вплив на суспільство.

Демократичні процедури з метою зміни соціальної ефективності передбачають оцінювання раціональності та ефективності державного управління. Для цього найчастіше порівнюються такі показники:

- Цілі, що практично реалізуються в державному управлінні, та цілі, що об'єктивно детерміновані суспільними запитами;
- Цілі, реалізовані в управлінських процесах, і результати, отримані при активації державного управління;
- Об'єктивні результати управління і суспільні потреби та інтереси;
- Можливості, закладені в управлінському потенціалі, і ступінь їх реального використання.

Основний критерій – рівень і якість життя населення – включає, у свою чергу, такі критерії: здоров'я, якість життя, рівень особистої і суспільної безпеки, рівень економічного розвитку держави та територій, культуру, освіту, мистецтво, екологічний стан, дотримання громадських прав і свобод.

Необхідно визначити ступінь реального задоволення суспільних запитів у державно правовому процесі. Визначення цілей, організації та регулюванні. Для цього існують певні процедури аналізу й оцінку результативності державного управління:

- Звіти органів державної влади і місцевого самоврядування, а також конкретних посадових осіб (Президента, Голови Ради Міністрів, депутатів, губернатора, мера);
- Масові обговорення і голосування (референдуми);
- Суспільна думка як сукупність вільно виражених суджень, поглядів, позицій, точок зору;
- Засоби масової інформації;
- Звернення громадян.

Ефективне управління передбачає врахування політичних, економічних, соціальних інтересів тих чи інших впливових груп населення.

Література

1. Воронкова В.Г. Управление как единый социальный организм // *Новая парадигма: альманах научных работ*. - 1999. - Вып.10.
2. Воронкова В.Г. Менеджмент у державних організаціях / В.Г.Воронкова. - Київ: Професіонал, 2004.
3. Горский Ю.М. Гомеостатика: модели, свойства, патологии // *Гомеостатика живых, технических, социальных и экологических систем*. - Новосибирск: Наука, Сиб. отд.,
4. Дзюндзюк В.Б. Ефективність діяльності публічних організацій: Монографія. – Х.: Вид-во ХарРІ УАДУ “Магістр”, 2003.
5. Попов С.М. Наукова парадигма суб’єкт- суб’єктного управління в умовах сучасного континууму // *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: Збірник наукових праць* / Гол. ред. В.Г.Воронкова. - Вып.43. - Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2010.