

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України
Національне агентство України з питань державної служби
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

*До 15-річчя утворення магістратур
державної служби України*

**Валерій Бакуменко, Дмитро Дзвінчук,
Олександр Поважний**

Державне управління

КУРС ЛЕКЦІЙ

Рекомендовано Міністерством освіти і науки,
молоді та спорту України як навчальний посібник
(Лист 1/11-7546 від 10.08.2011 р.)

Івано-Франківськ
Місто НВ
2011

УДК 351.862.4
ББК 67.9 (4Укр)301
Б-

Бакуменко В. Д. Державне управління : Курс лекцій / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. — Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. — 536 с.

Курс лекцій містить теоретичний і фактологічний матеріал для проведення лекційних занять з дисципліни «Державне управління». Курс підготовлено відповідно до робочої програми навчальної дисципліни, чинного навчального плану підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба».

Курс лекцій призначений для викладачів та слухачів магістратури спеціальності «Державна служба», а також для студентів, аспірантів, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищують кваліфікацію у закладах післядипломної освіти або шляхом самоосвіти, та для всіх, кого цікавлять системні засади державного управління.

Автори:

Бакуменко Валерій Данилович — доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України, проєктор з наукової роботи Академії муніципального управління.

Дзвінчук Дмитро Іванович — доктор філософських наук, кандидат наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу.

Поважний Олександр Станіславович — доктор економічних наук, професор, ректор Донецького державного університету управління.

Рецензенти:

Кравченко Сергій Олександрович — доктор наук з державного управління, доцент;

Серьогін Сергій Михайлович — доктор наук з державного управління, професор.

Рекомендовано до друку Вченою радою
Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу
(протокол № 02/498 від 02. 03. 2011 р.)

ISBN

ЗМІСТ

ВСТУП.....	9
------------	---

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 1

«ОСНОВИ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ»

Лекція 1. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ — СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ	
1.1. Управління як суспільне явище	12
1.2. Основні підходи до визначення поняття «державне управління»	19
1.3. Закони, закономірності та принципи державного управління.	27
Лекція 2. ДЕРЖАВНА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА	
2.1. Влада в системі суб'єктно-об'єктних управлінських відносин у державі	45
2.2. Механізм реалізації права громадян на участь у здійсненні державної влади	48
2.3. Державна політика як фактор життєдіяльності суспільства	51
Лекція 3. ЦІЛІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	
3.1. Формування «дерева цілей» державного управління та його забезпечення	59
3.2. Поняття й види функцій державного управління ..	65
3.3. Функціональна структура державного управління.	72
Лекція 4. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	
4.1. Сутнісні характеристики організаційної структури державного управління	77
4.2. Основи побудови організаційної структури державного управління.	79
Лекція 5. СУТНІСТЬ І ЗМІСТ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	
5.1. Поняття та загальні риси управлінської діяльності ..	87
5.2. Форми управлінської діяльності	88
5.3. Методи управлінської діяльності	91

5.4.	Стадії управлінської діяльності	94
5.5.	Базові моделі науково обґрунтованого управління . .	95
Лекція 6.	ПІДГОТОВКА ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ	
6.1.	Державно-управлінські рішення в системі державного управління.	106
6.2.	Базові постулати сучасної теорії прийняття рішень	113
6.3.	Організаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень	114
6.4.	Технологія процедури прийняття рішень у державному управлінні	118
6.5.	Людський фактор у прийнятті та реалізації управлінських рішень	123
Лекція 7.	ЗАКОННІСТЬ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ	
7.1.	Зміст законності в державному управлінні	127
7.2.	Забезпечення законності в державному управлінні.	129
7.3.	Дисципліна і відповідальність у забезпеченні законності.	135
Лекція 8.	КОНТРОЛЬ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ	
8.1.	Методологічні засади організації контролю в сфері державного управління	142
8.2.	Досвід здійснення контролю в державному управлінні у зарубіжних країнах . .	152
8.3.	Організаційні засади здійснення контролю в органах виконавчої влади України	156
8.4.	Світові стандарти системи контролю	160
8.5.	Основні шляхи забезпечення ефективного функціонування внутрішнього контролю	165
Лекція 9.	ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	
9.1.	Загальна соціальна ефективність державного управління	168
9.2.	Проблемні питання підвищення ефективності державного управління.	171
9.3.	Організаційно-технологічні засади забезпечення ефективності функціонування системи органів державного управління	178

9.4. Соціально-психологічні умови підвищення ефективності управлінської діяльності в системі державної служби	182
---	-----

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ	187
---	------------

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 2

«СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ»

Лекція 10. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ТА МІСЦЕ ЗАКОНОДАВЧОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ У СИСТЕМІ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ	
10.1. Конституція України про гілки влади в Україні . .	189
10.2. Верховна Рада України та державне управління . .	192
10.3. Конституційні основи компетенції Верховної Ради АРК.	200
Лекція 11. ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ: СТАНОВЛЕННЯ, СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ	
11.1. Історичні витоки становлення президентства в Україні	205
11.2. Елементи статусу Президента України	210
11.3. Допоміжні інституції Президента України	222
11.4. Президент України : перспективи розвитку	233
Лекція 12. СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ : ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА	
12.1. Єдина система органів виконавчої влади.	237
12.2. Проблеми у відносинах владного трикутника України : Верховна Рада України — Кабінет Міністрів України — Президент України	238
12.3. Напрямки удосконалення моделі організації державної влади в Україні	244
Лекція 13. ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ : ПРАВА, КОМПЕТЕНЦІЯ, ФУНКЦІЇ	
13.1. Кабінет Міністрів України : структура і компетенція	250
13.2. Нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України.	258

13.3.	Міністерства в системі органів виконавчої влади України.	264
13.4.	Інші центральні органи виконавчої влади.	267
Лекція 14. ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ		
14.1.	Централізація та децентралізація у структурній організації державного управління	275
14.2.	Процеси децентралізації та розподіл повноважень між органами місцевої та центральної влади в європейських країнах	279
14.3.	Ресурси регіонального розвитку та їх роль у визначенні стратегічних пріоритетів держави.	285
14.4.	Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	288
Лекція 15. МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ		
15.1.	Основні завдання, правовий статус, компетенція місцевих державних адміністрацій	292
15.2.	Повноваження місцевих державних адміністрацій	299
15.3.	Відносини місцевих державних адміністрацій у системі вертикальних та горизонтальних зв'язків.	301
Лекція 16. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВА РОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ		
16.1.	Світові моделі та наукові теорії розвитку місцевого самоврядування як форми реального народовладдя	309
16.2.	Правовий статус органів місцевого самоврядування в системі державного управління.	312
16.3.	Система місцевого самоврядування в Україні	314
Лекція 17. СУДОВА ВЛАДА : ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ, ОСОБЛИВОСТІ		
17.1.	Судова влада та її місце в теорії поділу влади	327
17.2.	Конституційна юстиція в Україні : проблеми і перспектива	332
17.3.	Державне управління в органах судової влади	336
17.4.	Судово-правова реформа в Україні	339

Лекція 18. РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	
18.1. Зарубіжний досвід реформування публічної адміністрації	347
18.2. Реформування організаційних структур державного управління в Україні в контексті реалізації адміністративної реформи . .	350
18.3. Об'єктивна потреба адміністративного та територіального реформування в Україні	358
ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ	365

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 3
«ОСНОВИ ВНУТРІШНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ
ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
В ДЕРЖАВНОМУ ОРГАНІ»

Лекція 19. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ	
19.1. Сутність та особливості організаційної структури органу державної влади	368
19.2. Підходи та методи побудови організаційних структур органу державної влади .	372
Лекція 20. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СКЛАДОВА ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ	
20.1. Поняття адміністративних послуг	377
20.2. Шляхи вдосконалення процедури надання адміністративних послуг	383
20.3. Теоретичні засади розробки та впровадження систем управління якістю	391
20.4. Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади України	396
Лекція 21. КЕРІВНИК В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ	
21.1. Проблемне поле вдосконалення діяльності керівника в органах державної влади та управління	402

21.2.	Особливості діяльності керівника в органах державної влади та управління України (за матеріалами експертного дослідження)	409
21.3.	Пріоритетні напрями вдосконалення діяльності керівника в органах державної влади та управління України	420
Лекція 22.	ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНІ СТРУКТУРИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	
22.1.	Суть та особливості інформаційно-аналітичної роботи	424
22.2.	Інформаційно-аналітичні структури в органах державної влади та органах місцевого самоврядування як обов'язковий елемент ефективного державного управління	437
22.3.	Проблеми та перспективи інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування	442
Лекція 23.	ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	
23.1.	Моделі зв'язків громадськості з державною владою	447
23.2.	Засоби масової інформації як інструмент зв'язків з громадськістю	452
23.3.	Функції та структура сучасних прес-служб органів державної влади	462
Лекція 24.	СТАН РОЗВИТКУ ГАЛУЗІ НАУК «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»	
24.1.	Інституалізація галузі наук «Державне управління»	471
24.2.	Тенденції розвитку галузі наук «Державне управління»	473
	ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ	481
	ГЛОСАРІЙ	485
	СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	500
	ДОДАТКИ	530

ВСТУП

Проблеми державного управління, ефективної управлінської діяльності і формування корпусу досвідчених управлінців мають давню історію, як і існування інституту держави.

Вітчизняна наука державного управління бере початок з періоду Давньоруської держави, першоджерелами якої були «Повість минулих літ», «Руська Правда», «Повчання» Володимира Мономаха та інші літописні і історико-літературні пам'ятки.

Розробка наукових підходів щодо державного управління і системи підготовки державних службовців набула актуальності після проголошення Україною державної незалежності у 1991 році.

За роки незалежності Україна пройшла непростий шлях становлення, формування і розвитку власної політичної системи, власних державних інститутів, враховуючи минулий історичний досвід, менталітет народних мас, стан загальної та політичної культури населення.

Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток засад громадянського та інформаційного суспільства, європейська інтеграція України, проведення політичної, адміністративної та інших реформ вимагають, щоб такі чинники, як компетентність, професіоналізм, інтелект, творчість відігравали провідну роль у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Пріоритетним напрямом державної політики повинна бути модернізація системи професійного навчання та підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, яка відповідає б європейським фаховим стандартам формування адміністративної спроможності держави, кращим вітчизняним традиціям і вимогам утворення єдиного європейського освітнього простору та стала б повноцінною й ефективною.

Стандартизація освіти в системі державного управління України — це процес вироблення і впровадження в життя освітніх стандартів — уніфікованих вимог до професійної підготовки державних службовців, які забезпечують набуття останніми професійної компетентності.

Формування змісту освіти в галузі державного управління повинно відповідати таким загальним вимогам: суспільно-значущим завданням, які висуває суспільство перед галуззю державного управління, тобто оновлення змістової частини навчання державних службовців залежно від потреб розвитку суспільства; поєднання ґрунтовної теоретичної підготовки з прикладною підготовкою, орієнтованою на здобуття умінь і навичок не лише у суто

професійній сфері, але й у галузі управління та практики лідерства; оволодіння методами підготовки та реалізації управлінських рішень; стратегічного управління; високого рівня готовності фахівців до творчої високоінтелектуальної діяльності.

Орієнтація на інтелектуального керівника, його компетентність, професіоналізм — один з головних напрямів удосконалення державного управління в умовах трансформації суспільного ладу, що відбувається в Україні. Система професійного навчання державних службовців покликана забезпечити країну управлінцями нової генерації, здатними вирішувати складні питання подальшого розвитку суспільства. Тобто, розвиток державного управління і навчання фахівців органічно взаємопов'язані.

Реалізація вказаних вимог можлива лише за умови постійного розвитку навчально-методичного забезпечення підготовки державних службовців, розширення переліку форм, методів та засобів навчання; використання прийнятеного вітчизняного та зарубіжного досвіду у сфері державного управління та визначення засобами моніторингу основних проблем, підходів, процедур та інструментальних засобів нормативно-методичного забезпечення професійної підготовки державних службовців.

Для вирішення завдань професійної підготовки та післядипломної освіти службовців має бути запроваджений якісно новий підхід до формування змісту та технологій навчання, сучасне методичне забезпечення, що включає отримання практичних навичок із застосування:

- практики управління економічними та соціальними процесами;

- ділового адміністрування та фінансового менеджменту, управління проектами та змінами, політології, менеджменту, соціальної психології;

- технологій сучасної адміністративної діяльності, управління колективами та форм контролю за виконанням управлінських рішень;

- конституційного та адміністративного права, законодавства з питань державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, антикорупційного законодавства, нормативних документів з питань кадрової політики тощо.

Зміст професійного навчання службовців має визначатися оновленими державними, галузевими стандартами та стандартами навчальних закладів системи підготовки кадрів для державної служби, а також сукупністю компетенцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, професійно-квалі-

фікаційними характеристиками посад, вимогами й потребами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, освітньо-професійними та професійними програмами вищої та післядипломної освіти.

Складовою індивідуалізації професійного навчання є організація навчального процесу, за якою вибір способу, прийомів і методів навчання здійснюється в залежності від індивідуальних відмінностей слухачів, рівня розвитку їх здібностей до навчання, можливостей органу державної влади чи органу місцевого самоврядування.

Наданий матеріал сприятиме, на нашу думку, більш глибокому і змістовному оволодінню слухачами магістратури за спеціальністю «Державне управління» теорією та практикою управлінської діяльності в органах державного управління і місцевого самоврядування.

Висловлюємо вдячність колегам — координатору магістратури державної служби Донецького державного університету управління Костенку Ігорю Володимировичу та викладачу кафедри державного управління Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу Малімону Віталію Івановичу — за цінні поради та надану інформаційну підтримку.

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 1

«ОСНОВИ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ»

Лекція 1

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ — СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ

1.1. Управління як суспільне явище

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

Осердя зазначених проблем, їх своєрідний фокус, «нерв» становлять питання про управління як наріжну ланку взаємодії соціальної теорії та суспільної практики, а у його контексті — про управління як форму зв'язку теоретичних моделей і практичних рішень [20].

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

заснованих на знаннях і людських чеснотах, форм державної організації полягав у тому, що правління освічених і мудрих людей забезпечувало б дотримання законів і соціальну справедливість.

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

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

Вагомий внесок у розробку проблем нормативно-правового управління життям суспільства належить видатним французьким філософам XVIII ст. *Ш.Монтеск'є, Ж.-Ж.Руссо, К.Гельвецій*, вчення яких пройняті пафосом гуманізму, просвітництва, боротьби проти абсолютизму, за забезпечення політичної свободи людей, за відносне вирівнювання майнового становища громадян. У конкретно-історичному плані їх ідеї були спрямовані проти фе-

одального ладу, який з утвердженням буржуазно-демократичних принципів соціального управління позбавлявся легітимності.

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

На початку ХХ ст. у промислово розвинених країнах з'явилися і оригінальні погляди на регулятивну функцію держави у розвитку економіки, на еволюцію механізмів соціального управління, які формуються у працях представників «австромарксизму» — *О.Бауера*, *В.Адлера*, *К.Раннера*, *Р.Гільфердінга*. Виступаючи з переоцінкою деяких положень доктрини Маркса, вони приділяли значну увагу новим елементам у механізмах соціального управління, розробці методів соціально-політичного прогнозування, ролі психологічного фактора в ситуативному управлінні, проблемам демократизації управління виробництвом, виключенню з суспільної практики авторитарних методів управління.

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

Початок розробці проблем управління у виробничій сфері було покладено *Ф.Тейлором*, який запропонував поділити на частини не лише виробничу операцію, а й сам процес її організації, який охоплює визначення мети діяльності працівника, вибір і підготовку відповідних засобів, а також контроль за результатами діяльності. У другій половині ХХ ст. з'являється концепція «управління людьми» на основі доктрини «людських відносин» (*Дж.Бернхем*, *Д.Белл*, *П.Друкер*, *Дж. Гелбрейт*, *У.Лінерман*,

Е.Мей, Б.Гурне, Г.Саймон та ін.). Згідно з цією концепцією управління економікою і вплив на усі сфери суспільного життя мають стати прерогативою представників нового соціального прошарку — освіченої висококваліфікованої еліти управлінців, інженерів, вчених та інших представників технічної інтелігенції. Спільним моментом робіт згаданих авторів є їхній прагматичний характер, акцент на технології управління, на конкретних методах і формах діяльності менеджерів у різних сферах життя сучасного суспільства. Одним з напрямів розвитку теорії організації й управління стала так звана «нова школа науки управління», представники якої вважають метою своїх досліджень вивчення процесу прийняття рішень із застосуванням математичних методів і електронно-обчислювальної техніки (*У.Т.Морріс, У.Р.Рейтман, О.Ланг, Д.Дерлоу* тощо).

Філософські розвідки радянського періоду 20-80-х рр. ХХ ст., присвячені проблемам соціального управління, мали, як правило, апологетичний характер і були орієнтовані на підтвердження переваг соціалістичного способу життя. У працях найвідоміших тогочасних авторів — *В.Афанасьєва, Д.Гвішіані, Г.Попова, А.Годунова, В.Куценка, Є.Головахи* — проблематика соціального управління розглядалася переважно у контексті потреб соціалістичного суспільства з акцентом на критику буржуазних теорій управління. Втім, були сформульовані продуктивні ідеї щодо природи та механізму соціального управління, ролі прогнозування і планування в процесі прийняття управлінських рішень тощо. З'являлися й роботи з пропозиціями щодо виправлення окремих недоліків в управлінні економікою, зокрема, роботи *Л.Абалкіна, А.Аганбегяна, Т.Заславської, Г.Лисичкіна, Є.Лібермана*.

У роботах філософів, соціологів, економістів пострадянського етапу порушуються принципово нові актуальні питання і проблеми, зумовлені рішучими змінами в основних сферах суспільства — у політиці, економіці, праві, ідеології; рухом в іншому, багато в чому протилежному попередньому, напрямі, про який в радянські часи не могло бути і мови. Зокрема, це стосується ролі особистості в процесах соціальної регуляції (*І.Ільїн*), феномена соціальної мобільності (*М.Мокляк, М.Бойко, Т.Загороднюк, Ю.Римаренко, М.Шульга, В.Школьняк*), галузевого та регіонального управління (*В.Альохін, С.Поважний, І.Гринько*), соціального моделювання (*В.Курбатов*), прогнозування (*О.Базулук, Г.Вдовиченко*). Напрацювання вказаних авторів уможливили розгляд соціальних моделей як своєрідних форм наукового знання, інтегрованих в управлінську практику [20].

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

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

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

Управління, зазвичай, здійснюється в системах «людина — техніка», «людина — технологія», «людина — природа», «людина — техніка (технологія) — природа» та ін., але відбувається це саме тому, що у них первинною, «керуючою» складовою виступає людина, та й створені вони з метою обслуговування інтересів саме людини. Будь-яка система, будь-яке явище і речовина природи набувають для людини сенс тільки в разі співвідношення їх

з потребами, інтересами і цілями життєдіяльності людини. Тому управління починається тоді, коли в яких-небудь взаємозв'язках, відносинах, явищах, процесах наявні свідомий початок, інтерес і знання, цілі й воля, енергія і дії людини. Отже, управління як суспільне явище — це свідома діяльність, свідоме регулювання (впорядкування) суспільних відносин.

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

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

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

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