УДК 351.82

DOI: 10.35340/2308-104X.2019.82-1-17

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ
ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ І
РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ
ПОЛІТИКИ У СФЕРАХ
ГАЛУЗЕВОГО УПРАВЛІННЯ**

ЧЕРНИШ О. І.,
доктор наук з державного
управління, професор,
завідувач кафедри менеджменту
виробничої та невиробничої
сфери,
ЛИСИЙ Є. О.,
аспірант, Донецький державний
університет управління

**THEORETICAL AND
METHODOLOGICAL BASES
OF FORMATION AND
REALIZATION OF THE STATE
POLICY IN THE SPHERES OF
BRANCH MANAGEMENT**

CHERNYSH O.,
Doctor of Science in Public
Administration, Professor, Head
of the Department of Production
and Non-Production
Management,
LYSYI Ye.,
postgraduate student, Donetsk
State University of Management

У статті розглянуто теоретичні та методичні основи побудови ефективних моделей державної політики та державного менеджменту в різних галузях і сферах суспільного життя.

Ключові слова: державна політика, державний менеджмент, синергетичний підхід, моделювання, методи, управлінські прийоми, інноваційний підхід, галузеве управління.

В статье рассмотрены теоретические и методические основы построения эффективных моделей государственной политики и государственного управления в различных отраслях и сферах общественной жизни.

Ключевые слова: государственная политика, государственный менеджмент, синергетический подход, моделирование, методы, управленческие приемы, инновационный подход, отраслевое управление.

The article discusses the theoretical and methodological foundations of building effective models of public policy and public management in various sectors and spheres of public life.

Keywords: public policy, public management, synergistic approach, modeling, methods, management techniques, innovative approach, branch management.

Постановка проблеми. У сучасному суспільстві якісно змінюється роль сформованих галузевих структур, соціальних інститутів, які в ряді випадків стають гальмом розвитку суспільства і джерел соціальної кризи. В силу цього і теоретики управління, і управлінці-практики різного рівня намагаються

виробити нові, адекватні змінені соціальної реальності управлінські прийоми, методи, що гарантують результативність управлінських рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі розвитку України завдання побудови ефективних моделей державного управління галузями та іншими сферами суспільного життя є дуже актуальним. Моделювання системи державного управління цими процесами може починатися з відбору підходів і якісних методів моделювання.

З наукових джерел відомі різні підходи і методи моделювання системи державного управління окремими галузями і сферами суспільного життя. Їх можна класифікувати наступним чином: методи еволюційного підходу (О. Конт, Г. Спенсер, Л. Морган, Е. Дюргейм, Л. Уорд, Ж. Ленські, Т. Парсонс, У. Росту); теорія історичних циклів (В. Парето, М. Данилевський, О. Шпенглер, А. Тойнбі, М. Кондратьєв, П. Сорокін); теорія історичного матеріалізму (К. Маркс, Ф. Енгельс, А. Грамші, Д. Лукач, Е. Фромм, В. Єльмєєв, В. Мішин, Г. Осипов, М. Буткевич і ін.); теорія модернізаційної перспективи (Е. Гідденс, К. Ллойд, Ч. Тіллі, А. Турен, П. Штомпка, Н. Еліас); синергетичний підхід (Г. Хакен, І. Пригожин, І. Стенгере, С. Капіца, С. Курдюмов, Г. Малинецкий, В. Войцехович, О. Князева); теорія «м'якого» моделювання (П. Чекленд, У. Черчмен, Р. Акофф, В. Ульріх); теорія спіральної динаміки та управління цінностями (К. Грейвз, К. Коуен, Д. Бек, К. Уїлбера). Формування і реалізація державної політики в сферах галузевого управління зазнає серйозних змін, що знаходить свій вияв не тільки в необхідності розвитку концептуальних основ державного управління галузями, а й у зміні форм, методів і технологій управління.

Метою статті є обґрунтування моделей державної політики та державного менеджменту на сучасному етапі розвитку України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглянемо наведені концепції та підходи до моделювання державного управління. Найбільш перспективним є моделювання складних систем державного управління прихильниками синергетичного підходу. Базовим поняття підходу «синергетика» є параметри порядку – кілька головних змінних, яким підкоряються всі інші. Виділення таких параметрів порядку значно спрощує процес моделювання соціальної системи. Досвід використання такого підходу дає можливість виділити основні закономірності поведінки складних систем за допомогою вивчення простих систем, що складаються з невеликої кількості змінних факторів.

Класифікація підходів і концепцій державного управління, їх взаємозв'язку і взаємини, наведені на рис. 1.

Синергетичний підхід до управління отримав подальший його розвиток в процесі побудови базових моделей менеджмента складних систем, дослідження їх динаміки, формування державних механізмів і моделей оптимізації рішень, що обумовлено наступними причинами.

По-перше, реальна цінність більшості складних і громіздких математичних моделей не перевищує, по суті, цінності простих механізмів. По-друге, як довів Гіббард, універсальних, неманіпульованих і недиктаторських механізмів вибору управлінських рішень в суспільстві не існує [1]. По-третє, зіставлення теоретичних і реальних моделей управління часто виявляє наявність

неврахованих причин, що призводять до нестійкості управлінських висновків щодо «малих» варіацій вихідних припущень. По-четверте, в соціально-економічній сфері суспільного життя відсутні надійні методи вимірювання змінних факторів, і об'єктивну інформацію про суб'єктивних чинниках доводиться формувати за допомогою тестів, опитувань, аналізу інших непрямих даних.

Рис. 1. Класифікація концепцій і підходів до моделювання систем державного управління

Державна політика являє собою систему прийняття рішень та заходів для досягнення поставлених перед суспільством завдань і цілей, які формуються (розробляються) після складання довгострокових і інших видів планів. Вона формується, як правило, на тривалу перспективу, але як би детально не була розроблена ця політика, вона не може охопити всієї гами питань щодо реалізації зазначених цілей. Тому менеджери верхнього рівня управління вибирають

методичні та практичні підходи (процедури) в умовах конкретно виникаючих ситуацій з метою запобігання небажаних тенденцій в процесі управління. За своєю суттю, процедура являє собою запрограмоване рішення з урахуванням досвіду вирішення завдань в минулому.

Модель державної соціальної політики – це концептуальний опис її цілей та інструментів, вона впорядковує і робить зрозумілим процес вироблення та аналізу рішень і заходів, допомагає у визначенні істотних рис суспільного життя, спрямовує зусилля виконавців і аналітиків на краще розуміння важливих і неважливих аспектів державних дій, пропонує їх пояснення і передбачає їх наслідки (ефекти, витрати).

У науковій літературі запропонована така класифікація моделей державної політики:

1. інституційна – характеризує і аналізує результати діяльності певних політичних і владних інститутів;
2. процесуальна – розглядає державну політику як цілеспрямовану діяльність;
3. групова – заснована на рівновазі і взаємодії груп як центрального факту політики;
4. елітна – розглядає переваги і цінності правлячих еліт;
5. раціональна – зосереджена на процесі досягнення максимальної чистої вигоди соціальних перетворень;
6. інкрементальна (наростаюча) – досліджує державну політику як продовження попередньої урядової діяльності, але з певними додатковими модифікаціями і ефектами;
7. ігрова – дозволяє розглядати державну соціальну політику як результат раціонального вибору з варіантів (напрямків) суспільних перетворень;
8. системна – розглядає політичні зміни як сукупність взаємопов'язаних заходів, структур і процесів, авторитарно перерозподіляють цінності в суспільстві;
9. модель суспільного вибору – ототожнює державну політику з результатами колективного прийняття рішень зацікавленими індивідами.

Ці моделі не конкурують між собою (ні одну з них не можна назвати кращою), оскільки забезпечують окремий погляд на суспільне життя. Відповідно до принципу системного підходу кожний конкретний елемент (напрямок) державної соціальної політики є комбінацією різних моделей, які можна реалізувати на підставі раціонального планування, інкрементального підходу, злагодженої діяльності груп за інтересами, переваги еліт, системного об'єднання, ігрових комбінацій, суспільного вибору та інституційних чинників.

Крім наведених вище, слід позначити кілька класифікацій типологій державної політики, традиційно поширених серед політологів:

1. за критерієм сфери суспільного життя: соціальна, культурна, економічна;
2. за критерієм соціальної сфери: освітня, екологічна, політика охорони здоров'я, політика культури і мистецтва;
3. за критерієм інститутів: політика законодавчих і судових органів, міністерств і відомств;

4. за критерієм часу: довоєнна, післявоєнна, політика часу незалежності, до- і посткризова та інші.

Основоположники державного менеджменту Девід Осборн і Тед Геблер в дослідженні «Перебудова уряду» (Reinventing Government) визначили такі моделі державної політики:

– бюрократична модель – характеризується униканням ризиків; переважанням рутинної діяльності і зосередженістю на процесі діяльності; страхом перед змінами і спробами уникнути помилок через острах адміністративного покарання; зосередженням уваги на обмеження, бар'єри і перешкоди, на збереженні безпеки як найголовніший пріоритет політики;

– модель державного менеджменту – характеризується ризикованістю, інноваційністю рішень, прийнятих в результаті більш ефективних підходів до аналізу, структурування і вирішення суспільних проблем, зосередженням на результатах діяльності, при цьому найбільшим пріоритетом вважається досягнення якісних результатів роботи [2].

На їхню думку, модель державного менеджменту повинна базуватися на десяти основних принципах:

1. Стимулююче управління: регулювати, а не управляти.
2. Управління, зосереджене на інтересах суспільства: уповноважувати, а не служити.
3. Конкуруюче управління: використання конкуренції в системі організації адміністративних послуг.
4. Управління відповідно до власної місії: перебудова організації, чітке керівництво правилами і нормами.
5. Управління, орієнтоване на результат: пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу та самоцільного дотримання встановлених правил.
6. Управління, орієнтоване на споживача: первинні потреби споживача, а не бюрократії.
7. Добропорядне і дбайливе управління: збереження і примноження благ замість їх марнотратства.
8. Передбачуване управління: профілактика замість терапії.
9. Децентралізоване управління: командна робота замість ієрархічної підпорядкованості.
10. Проринкове управління: послідовні зміни на ринкових принципах [7].

Поєднання окремих елементів соціальної політики та їх використання державою в більшій чи меншій мірі визначає модель соціальної політики.

Якщо розглядати процес вироблення державної соціальної політики як сукупність послідовних етапів моделювання діяльності галузей і сфер суспільного життя, то його завершальним етапом буде оцінка результатів цієї діяльності. Процес оцінки являє собою підсумовування, оцінку або експертизу запланованих дій по їх утриманню, витрат державного бюджету, організації здійснення, досягнення цілей, ефекту та інших результатів. Оцінка дає також можливість ідентифікувати державні установи та інститути, які сприяють або протидіють успіху соціальної політики.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, механізм

державного управління галузями та іншими сферами суспільного життя слід визначати як органічний компонент суспільства, яке самоорганізується. Зародження елементів саме такого типу діяльності органів і суб'єктів влади спостерігається в процесі становлення нової української державності. Однак їх визрівання, дифузія в нову управлінську середу, формування в прогресивну систему цілеспрямовано не забезпечується і навіть стримується. Головною причиною цього є неготовність нинішнього кадрового потенціалу державної влади до ефективної соціально орієнтованої організаційно-управлінської діяльності в нових умовах. Вирішення цієї проблеми можливе за умови інноваційного підходу до розвитку механізмів державного управління.

Література:

1. Gibbard A. Manipulation of voting schemes: A general result. *Econometrica*, 1973–v. p. 41–58.
2. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.* Reading. Mass., 1992.
3. Гуцул Я. В. Проблеми державного регулювання розвитку підприємств житлово-комунального господарства міста. *Економіка. Управління. Інновації*. 2014. № 1 (11). С. 11–20.
4. Державна політика: підручник. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. К.: НАДУ, 2014. 448 с.
5. Кошевий М. М. Формування стратегії розвитку наукоємних виробництв в Україні. *Технологический аудит и резервы производства*. 2013. Т. 1, № 3 (9). С. 26–29.
6. Савченко Н. В. Теоретико-методичні засади процедури оцінки соціально-економічного стану регіону. *Економіка і регіон* №5 (48) 2014 ПолтНТУ. С. 58–61.
7. Устинович Е. С., Новикова Т. П. Государственная власть и местное самоуправление. 2011. N 9. С. 16–22. Библиогр.: С. 22.
8. Чербякова О. В. Концептуальні основи та існуючі підходи до проблеми регулювання інноваційної діяльності на державному рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2009. № 17. С. 79–81.

References:

1. A. Gibbard A. Manipulation of voting schemes: A general result. *Econometrica*, 1973 v. p. 41–58.
2. D. Osborne, T. Gaebler. *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.* Reading. Mass., 1992.
3. Ya. V. Hutsul. Problemy derzhavnoho rehuliuvannia rozvytku pidpryiemstv zhytlovo-komunalnoho hospodarstva mista. *Ekonomika. Upravlinnia. Innovatsii*. 2014. № 1 (11). S. 11–20.
4. Derzhavna polityka: pidruchnyk. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; red. kol.: Yu. V. Kovbasiuk (holova), K. O. Vashchenko (zast. holovy), Yu. P. Surmin (zast. holovy) [ta in.]. K.: NADU, 2014. 448 s.
5. M. M. Koshevyi. Formuvannia stratehii rozvytku naukoiemnykh vyrobnytstv v Ukraini. *Tekhnolohycheskyi audyt y rezervi proyzvodstva*. 2013. T. 1, № 3 (9).

S. 26–29.

6. N. V. Savchenko. Teoretyko-metodychni zasady protsedury otsinky sotsialno-ekonomichnoho stanu rehionu. *Ekonomika i rehion* №5 (48) 2014 PoltNTU. S. 58–61.

7. E. S. Ustynovych, T.P. Novykova. Hosudarstvennaia vlast y mestnoe samoupravlenye. 2011. N 9. S. 16–22. Byblyohr.: S. 22.

8. O. V. Cherbiakova. Kontseptualni osnovy ta isnuuichi pidkhody do problemy rehuliuvannia innovatsiinoi diialnosti na derzhavnomu rivni. Conceptual basis and existing approaches to regulation of innovation at the state level. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, no. 17. 2009. 79–81.

In modern society, the role of existing sectoral structures, social institutions, which in some cases become a brake on the development of society and sources of social crisis, is changing qualitatively. Due to this, both management theorists and managers of different levels of practice are trying to develop new, adequate, modified social reality management techniques, methods that guarantee the effectiveness of management decisions.

At the present stage of Ukraine's development, the task of building effective models of state governance for the sectors and other spheres of public life is very urgent. Modeling the public administration of these processes can begin with the selection of approaches and qualitative modeling methods.

Consider these concepts and approaches to public administration modeling. The most promising is the modeling of complex systems of public administration by supporters of the synergistic approach. The basic concept of the synergetic approach is order parameters - some of the main variables that all others obey. The selection of such order parameters greatly simplifies the process of modeling the social system. The experience of using this approach makes it possible to distinguish the basic patterns of behavior of complex systems by studying simple systems consisting of a small number of variables.

First, the real value of most complex and cumbersome mathematical models does not, in fact, exceed the value of simple mechanisms. Secondly, as Gibbard proved, there are no universal, non-manipulated and non-dictatorial mechanisms for choosing managerial decisions in society. Third, the juxtaposition of theoretical and real models of management often reveals unaccounted reasons that lead to the instability of managerial conclusions about the "small" variations of the initial assumptions. Fourth, in the socio-economic sphere of social life there are no reliable methods of measuring variable factors, and objective information about subjective factors must be generated through tests, surveys, and analysis of other indirect data.

Public policy is a system of decision-making and measures to achieve the goals and objectives of society that are formed (developed) after long-term and other types of plans are drawn up. It is usually formulated for the long term, but no matter how detailed this policy is, it cannot cover the full range of issues regarding the achievement of these goals. Therefore, top-level managers choose methodical and practical approaches (procedures) in the context of specific situations in order to prevent unwanted trends in the management process. At its core, the procedure is a programmed solution based on past experience.