



## **СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНОЇ СКЛАДОВОЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**О. М. Вольська**

*Донбаська національна академія будівництва і архітектури*

*вул. Державина 2, 86123, м. Макіївка, Україна.*

*E-mail: manage\_nasa@mail.ru*

*Отримана 10 жовтня 2009, прийнята 26 листопада 2009*

**Анотація.** В статті викладено погляди різноманітних представників існуючих шкіл і підходів до державного управління від зародження світової управлінської думки до наших днів. Розглядаються зміст, еволюція, основні поняття державного управління. В статті виділено три основних етапи досліджень державного управління як науки: етап зародження державного управління як науки; етап становлення державного управління як науки; етап застосування державного управління у сучасному суспільстві. Перший етап починається з досліджень Стародавньої Греції та закінчується наприкінці дев'ятнадцятого століття. На основі праць Платона, Арістотеля, Н. Макиавеллі, Т. Мора, Т. Гоббса проаналізовано процес зародження науки «державне управління». Другий етап ілюструє наявність соціальної складової у цьому етапі. Досліджено праці таких класиків управлінської думки як Л. Г'юмек, Ф. Тейлор, М. Саймон, Л. Ерхард, Г. Мюрдаль. Етап застосування державного управління у сучасному суспільстві представлено науковими розробками сучасних теоретиків та практиків державного управління: Дж. Шафрітц, Д. Розенблум, Е. Херрінг, В. Козбаненко, Ф.І. Шамхалов. Зроблено акцент на відмінній ролі цього етапу державного управління: дослідженні соціальної складової як головної компоненти державного управління. Спираючись на праці відомих вітчизняних і зарубіжних вчених, насамперед В. Авер'янова, Г. Атаманчука, П. Надолішнього, Н. Нижник, В. Цветкова, наведено визначення державного управління.

**Ключові слова:** державне управління, соціальна складова, соціальна держава, соціальна політика.

## **СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**Е. М. Вольская**

*Донбасская национальная академия строительства и архитектуры*

*ул. Державина 2, 86123, г. Макеевка, Украина.*

*E-mail: manage\_nasa@mail.ru*

*Получена 10 октября 2009, принята 26 ноября 2009*

**Аннотация.** В статье изложены взгляды различных представителей школ и подходов к государственному управлению от зарождения мировой управленческой мысли до наших дней. Рассматриваются содержание, эволюция, основные понятия государственного управления. В статье выделены три основных этапа исследований государственного управления как науки: этап зарождения государственного управления как науки; этап становления государственного управления как науки; этап применения государственного управления в современном обществе. Первый этап начинается на основе исследований Древней Греции и заканчивается в конце девятнадцатого столетия. На основе работ Платона, Аристотеля, Н. Макиавелли, Т. Мора, Т. Гоббса проанализирован процесс зарождения науки «государственное управление». Второй этап иллюстрирует наличие социальной составляющей в этом этапе. Исследованы работы классиков управленческой мысли таких как Л. Г'юмек, Ф. Тейлор, М. Саймон, Л. Эрхард, Г. Мюрдаль. Этап применения государственного управления в современном об-

честве представлен научными разработками современных теоретиков и практиков государственного управления: Дж. Шафритц, Д. Розенблум, Э. Херринг, В. Козбаненко, Ф.И. Шамхаловым. Сделан акцент на отличительной особенности этого этапа государственного управления: исследование социальной составляющей государственного управления. Опираясь на работы известных отечественных и зарубежных ученых, прежде всего В. Аверьянова, Г. Атаманчука П. Надолишного, Н. Нижник, В. Цветкова, приведена трактовка государственного управления с их точки зрения.

**Ключевые слова:** государственное управление, социальная составляющая, социальное государство, социальная политика.

## ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT SOCIAL CONSTITUENT STATE CONTROL

**H. M. Volskaya**

*Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture,*

*Derzavin str., 86123, Makeyevka, Ukraine.*

*E-mail: manage\_nasa@mail.ru*

*Received 10 October 2009, accepted 26 November 2009*

**Abstract.** The attitude of various representatives of existent schools and approaches to the state control from an origin world to the managing idea to our days. The contents, evolution, basic concepts of state control are considered. Three basic stages of state control research as the science: the origin stage of the state control as the science; the establishment of stage state control as the science; the stage of application of the state control in the modern society. The first stage begins on the basis of Ancient Greece researches and ends at the end of 19<sup>th</sup> century. On the basis of Plato, Aristotle, N. Makiaveli, T. Pestilence, T. Gobs works process of conception has been analyses the science of the "state control ". The second stage illustrates the availability of social constituent in this stage. The works such classics of managemental idea as: L. Gynek, F. Teilor, M Simon, L. Erxard, Myrdall have been investigated. Application state control stage in the modern society has been represented by scientific elaboration of modern theorists and practical workers, of state control: G. Shafritth, D. Rothenblym, E. Xerring, V Kothbanenko, F. Shamxalov. An accent has been done on the distinctive feature of this state managements stage. Referring to the known native and foreign scientists works first of all V. Averyanov, G. Atamanchuk, P. Nadolishniy, N. Nizhnik, B Zvetkov the definition of state management has been shown from their point of view.

**Key words:** state control, social constituent, social state, social policy.

## Вступ

Соціально-економічні процеси держави ґрунтуються на двох взаємопов'язаних явищах: сутності суб'єкта управління та специфіці об'єктів, що управляються.

Ці два явища обумовлюють необхідність виникнення науки, яка досліджувала специфіку соціального та економічного розвитку країни на державному рівні. Ця наука отримала назву «державне управління» і виникла як самостійна наука у ХХ столітті. В Україні ця наука виникла після отримання незалежності, але принципи, методи, механізми цієї науки можливо спостерігати на віх етапах розвитку людства.

Дослідниками цієї науки були багато закордонних та вітчизняних вчених від стародавніх часів до сучасності. Дослідження можна розчленувати на три основних етапи:

1. Етап зародження державного управління як науки.
2. Етап становлення державного управління як науки.
3. Етап застосування державного управління у сучасному суспільстві.

## Основна частина

Перший етап починається з досліджень Стародавньої Греції та закінчується наприкінці дев'ятого століття. На основі праць Платона, Арістотеля, Н. Макіавеллі, Т. Мора, Т. Гоббса можливо проаналізувати процес зародження науки «державне управління» [1, 4, 5, 6].

У праці «Держава» Платон запропонував своє бачення ідеальної держави, від доводив, що управління є важливим елементом системи життєзабезпечення суспільства. Тобто з цієї праці можливо побачити основні риси державного управління, а саме владний вплив держави на суспільну систему. Суспільна система, на думку Платона, ґрунтується на двох класах: багатих та бідних. Нерівність впливає із самої природи людей, через що є нездоланною. Кожна людина має одержувати свою частку відповідно до своїх здібностей, що є справедливим. Здібності окремої людини є обмеженими, а її потреби різноманітними і навіть безмежними. Відтак постає суперечність між потребами людей і можливостями їх задоволення. Розв'язан-

ня цієї суперечності Платон бачив в утворенні держави (об'єднання людей, де існує поділ праці). Саме принцип поділу праці у «Державі» є основним принципом побудови держави та її природною основою [1]. Цей принцип можливо порівняти з основним з принципів сучасного державного управління – принцип поділу влади, який полягає у наступному: державна влада здійснюється на засадах поділу на законодавчу, виконавчу та судову, передбачає самостійність органів, що належать до різних гілок влади, їх здатність забезпечити механізм стримувань і противаг з метою запобігання надмірному посиленню чи піднесенню якої-небудь з гілок над іншими, захопленню ким-небудь влади або присвоєнню владних повноважень [2]

Арістотель у праці «Політика», як і Платон, запропонував власне бачення «найліпшої держави». Основою цієї держави є громадяни, які володіють «власністю середньою, але достатньою», оскільки «середній достаток з усіх благ найліпший». «Політика» Арістотеля складається з восьми книг, кожна з них дає характеристику складових держави, на нашу думку, принципів і механізмів державного управління.

Перша книга присвячена спілкуванню, тобто у сучасному аспекті спілкування можливо трактувати як принцип об'єктивності. Арістотель визначає державу як спілкування, яке організоване заради суспільного блага. Він відмічає наступне: «Спілкування природним шляхом виникло для задоволення повсякденних потреб». Принцип об'єктивності державного управління ґрунтується на наявності об'єктів управління. Головним об'єктом є спілкування суб'єктів управління, які взаємодіють і отримують продукт цієї взаємодії – управлінські рішення. Г.Атаманчук розглядає сутність керованих об'єктів і відмічає: «У суспільних відносинах, різних видах діяльності й різноманітних соціальних ролях держава управляє не всіма, а тільки тими їхніми проявами, сторонами, взаємозв'язками, які мають значення для всього суспільства, ставляться до реалізації загальних потреб, інтересів і цілей» [3]. Іншими словами держава починає управляти відповідною точкою цих взаємозв'язків, тобто спілкуванням.

Друга книга критикує ідеальну державу Платона, відстоюючи необхідність наявності

приватної власності у державі, тобто Арістотель торкається економічного механізму державного управління.

Третя книга описує проблему громадянства. Як і Платон, Арістотель, описує принцип державного управління – розподіл влади між монархією, аристократією та політиєю.

Четверта книга налічує п'ять елементів, з яких складається держава, а також відмічає роль середнього класу як домінантної частини суспільства. У цій книзі можливо спостерігати принцип демократизму державного управління.

П'ята книга пропонує посилити владу закону через посилення обов'язків, а також через «формування у громадян різних побоювань», тобто ця книга описує принцип законності державного управління.

Шоста книга аналізує розходження між демократією і олігархією.

Сьома книга ілюструє соціальний механізм державного управління, а саме задачі держави. На думку Арістотеля, це забезпечення населення їжею, комфортом, захистом, добробутом, релігією та справедливістю.

Восьма книга піднімає проблему «виховання молоді», тобто ця книга торкається складової соціального механізму державного управління – духовної сфери [4].

З праць давньогрецьких філософів можливо побачити соціальні засади державного управління.

Починаючи з п'ятнадцятого століття, риси державного управління можливо спостерігати у працях італійського політичного діяча Н. Макіавеллі. В працях «Государ» та «Міркування на першу декаду Тита Лівія» він розглядає державу як політичний стан суспільства: відносини пануючих і підвладних, наявність організованої політичної влади, установ, законів. Основна ідея праць Н. Макіавеллі – в політиці слід опиратися на силу, а не на мораль, якою можна знехтувати заради досягання благої мети (відома цитата автора: «Мета виправдовує засоби»). Він відмічає наступне: «Монарх мусить бути одночасно людиною і звіром, левом і лисицею. Він не повинен триматися слова, якщо це може повернутися проти нього. Я насмілюся стверджувати, що бути завжди чесним вкрай не вигідно; з іншого боку, корисно здаватися благочес-

ним і правдивим, гуманним і щирим. Ніщо не є таким корисним, як вигляд доброчесності» [5]. Його дослідження, на нашу думку, можливо віднести до реалізму того часу, хоча вони актуальні і сьогодні, наприклад це посилення державної влади (принцип «сильної руки»), котра повинна опиратися на державне управління.

В п'ятнадцятому сторіччі у Англії Т. Мором було написана твір «Утопія». Цей твір можливо розглядати через призму соціалістичних ідей з наявністю демократії у повному розумінні цього поняття. «Утопія» - це держава, яка має усі риси ідеальної держави, навіть більше ідеальної, ніж «Держава» Платона. Риси сучасного державного управління (місцевого самоврядування) можливо спостерігати виробної системі Утопії: існування місцевої ради, яку очолює голова (князь). Князя вибирають з кандидатів запропонованих народом. Важливі справи міста вирішують народні зібрання [6].

Пізніше у Англії з'являється твір, який має протилежну ідею, ніж «Утопія», це «Левіафан» Томаса Гоббса. В цій роботі теж можливо побачити риси державного управління, але побачити негативні риси, як і у Н. Макіавеллі. Ці риси можна назвати реалістичними рисами, які з'являються як негативні наслідки державного управління. При створенні «Левіафану» (повна назва якого «Левіафан, або Матерія, форма й влада держави церковної й цивільної») Т. Гоббс відштовхується від постулату про природний стан людей «Bellum omnium contra omnes» («Війна всіх проти всіх») і розвиває ідею «Homo homini lupus est» («Людина людині вовк»). Люди, у зв'язку з неминучим винищенням при перебуванні в такому стані тривалий час, для збереження свого життя і загального миру, відмовляються від частини своїх «природних прав» і по негласно суспільній угоді наділяють ними того, хто зобов'язується зберегти вільне використання прав, що залишилися, – державу. Державі, союзу людей, у якому воля одного (держави) є обов'язковою для всіх, передається завдання регулювання відносин між усіма людьми.

На цьому розгляд першого етапу розвитку державного управління як науки можна завершити та перейти до другого етапу становлення державного управління як науки, прослідкувати наявність соціальної складової у цьому етапі.

Цей етап представлено таким класиками управлінської думки: Л. Г'юмек, Ф. Тейлор, М. Саймон, Л. Ерхард, Г. Мюрдаль та інші.

Початком цього етапу можливо вважати процес визнання управління як науки. Лютер Г'юмек, теоретик у галузі управління, заявляє, що воно стає наукою тому, що, по-перше, систематично вивчає явища, які можна згрупувати в різні теорії; по-друге намагається на систематизованій основі зрозуміти, чому і як люди систематично працюють разом для досягнення певних цілей; по-третє, зробити ці системи співробітництва кориснішими для людства. Основа будь-якої науки - це можливість об'єктивно вимірювати явища, що вивчаються. Багато процесів в управлінській практиці важко піддаються вимірюванню внаслідок того, що відсутній механізм їх описання й аналізу. Це дає можливість керівникам-практикам стверджувати, що управління є скоріше мистецтво, якому можна навчитися тільки через досвід і яким досконало можуть оволодіти лише ті, які мають до цього талант.

Про те, що державне управління – це складна наука, говорить головний аргумент науковості – наявність загальних принципів, які визначають різні аспекти управління системами, а також власна методика та конкретні методики здійснення процесу державного управління [1].

Державне управління соціально-економічними процесами в суспільстві існує через різні інститути – правову систему, міністерства, відомства, місцеві органи влади тощо.

Сильним поштовхом до розвитку управління стала промислова революція XVIII століття, коли відбувся перехід до великих підприємств. Внаслідок цього в США з'явилися школи менеджменту, вони розглядали управління в основному підприємствами. У 1911 році вийшла книга Ф. Тейлора «Принципи наукового управління», у ній описувалася концепція наукового управління, завдяки якій управління почало широко визнаватися як самостійна галузь наукових досліджень. Але всі школи управління, які виникали у світі на початку XX сторіччя, надавали характеристику менеджменту організацій, процесам та принципам управління організацією як системою.

Риси державного управління як науки спостерігаються у дослідженнях вчених лише після

світової кризи 1929-1933 років. Саме тоді має місце активне втручання капіталістичних держав у розвиток економічного життя. Яскравим прикладом цього є економічна реформа Л. Ерхарда, яка докорінно перетворила соціально-економічне життя Західної Німеччини.

Головним у цій реформі був акцент на вирішення соціальних проблем держави. Соціальним завданням держави став не розподіл соціальних благ, а забезпечення умов діяльності індивідів, здатних створити ці блага та самостійно піклуватися про себе. Цей принцип було покладено в основу всієї державної політики та створення необхідних умов для «економічного дива».

Саме за Л. Ерхарда в широкий науковий обіг увійшов термін «соціальна держава» на противагу державі монетарного типу. Соціальна держава – це тип держава, що втілює у життя сильну соціальну політику в інтересах своїх громадян. До речі, у Конституції України відмічено, що Україна – соціальна держава, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя й вільний розвиток людини. Але на сьогодні це твердження майже не діє, соціальні проблеми ще більше загострюються. Всі позитивні наслідки економічної реформи Л. Ерхард сформулював у праці «Добробут для всіх».

Ідею «соціального ринкового господарства» підтримав Г. Мюрдаль – творець «шведської моделі соціалізму». Г. Мюрдаль був прихильником соціальної орієнтації економіки держави. На його думку, головне в «державі добробуту» – це соціальний захист населення, під яким він мав на увазі систему законодавчих, економічних, соціальних і соціально-економічних гарантій, рівні умови для підвищення добробуту за рахунок особистого трудового внеску, економічної самостійності й підприємництва – для працездатного населення, і створення відповідного рівня життєзабезпечення для непрацездатних громадян [1].

Етап застосування державного управління у сучасному суспільстві представлено науковими розробками сучасних теоретиків та практиків державного управління: Дж. Шафрітц, Д. Розенблум, Е. Херрінг, В. Козбаненко, Ф.І. Шамхалов.

Визначальною рисою цього етапу державного управління є спрямування досліджень на

соціальну складову державного управління. Спираючись на праці відомих вітчизняних і зарубіжних вчених, насамперед В. Авер'янова, Г. Атаманчука П. Надолішнього, Н. Нижник, В. Цветкова, наведемо визначення державного управління з їх точки зору.

Державне управління – це форма і основний різновид соціального управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об'єктивними потребами забезпечення цілісності суспільства, його функціонування і поступального розвитку [7]. На думку Г. Аманчука, державне управління має складову, під назвою «соціальна ефективність державного управління».

Соціально ефективним, на думку Г. Атаманчука, є управління з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, які повинні забезпечити сприятливий стан та комплексний розвиток підвідомчої території життєдіяльності людей. На соціальний ефект повинна бути орієнтована діяльність громадських об'єднань (суб'єктів громадського управління), що обумовлено їх природою [8].

У літературі по державному управлінню використовуються поняття: цільова ефективність – ступінь узгодження результатів з метою; соціальна ефективність виступає як приватний критерій ефективності суспільної праці; організаційна ефективність характеризує форму взаємозв'язків елементів системи керування.

Можливо стверджувати, що ефективність державного управління – це результат досягнення поставленої соціальної мети при максимально можливій економії трудових і організаційно-матеріальних витрат. Це діяльність апарата управління, що включає мету, способи, процес і результат.

Соціальною складовою державного управління торкався у своїй праці «Державне управління та інтереси держави» Е. Харрінг. Він відмічав, що уряд держави повинен враховувати у своїй політиці інтереси всіх груп населення та досягти політичних компромісів, проводячи переговорний процес. Е. Херрінг вважав, що головним завданням чиновників є налагодження ділових відносин з різними групами інтересів, завдяки чому можна стати посередником у репрезентації інтересів цих груп [9].

У сучасній Україні соціальну складову державного управління досліджували багато вче-

них: Н. Діденко, Б. Данилишин, М. Долішний, В. Дорофієнко, В. Лобас, О. Оболенський, О. Осауленко, І. Сирота, В. Скуратівський та інші.

Соціальна складову державного управління складається з багатьох понять: соціальна держава, соціальний розвиток, соціальна політика, соціальна сфера, соціальна ефективність, соціальне забезпечення.

Поняття соціальної держави включає всі перелічені категорії. На думку В. Скуратівського, соціальна держава реалізує свої завдання через урахування соціальних аспектів суспільного розвитку. Ефективна діяльність держави реалізується через соціальний розвиток, якій в свою чергу має прояв через ефективну соціальну політику, ефективність якої визначається насамперед шляхом соціальної спрямованості діяльності держави, забезпечення соціальних прав і свобод громадян, створення умов для реалізації соціального потенціалу людини.

Головною складовою соціальної держави є соціальний розвиток. Ідея соціального розвитку держави – досягнення самодостатнього рівня соціодинаміки в суспільстві, усвідомлення та реалізація положень, які полягають в наступному: повноцінне відтворення людського потенціалу, соціуму загалом є прерогативою не тільки держави і владних структур, але й кожного з громадян України, що здійснюється на основі узгодженості соціально значущих інтересів громадян, суспільних об'єднань, органів державної влади та місцевого самоврядування [10].

На цьому можливо закінчити розгляд третього етапу застосування державного управління у сучасному суспільстві. В процесі історичного розвитку визначились нові тенденції розуміння соціальної складової державного управління.

## Висновок

Таким чином, проведене дослідження процесу становлення державного управління як науки та визначення соціальної складової як невід'ємної його частини дозволило напрацювати теоретичну основу аналізу проблемних питань соціального розвитку України. Практично всі сучасні розвинені країни світу основними завданнями внутрішньої політики вважають

вирішення основних проблем соціального розвитку, а саме підвищення добробуту населення. На основі досліджень, наведених у цій статті, можливо зробити власну українську модель соціальної держави, котра допоможе підвищити рівень економічного і соціального розвитку держави.

Умови трансформаційного періоду розвитку України, перехід від колишньої (командно-адміністративної) системи до іншої – ринкової, вимагають розробки нових підходів до визначення ролі і місця держави у регулюванні соціально-економічного розвитку, пошук ефективних шляхів та інструментів реалізації соціальної функції держави.

### Література

1. Дідківська Л. Г. Історія вчень менеджменту: навч. посібник /Л.Г. Дідківська, П.Л. Гордієнко. – К.: Алерта, 2008. – 477с.
2. Державне управління та державна служба: словник-довідник /[уклад. О.Ю. Оболенський]. – К.: КНЕУ, 2005. – 480с.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. /Г.В. Атаманчук.-М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. – 584с.
4. Аристотель. Политика: [сочинения в 4-х томах] /Аристотель Т.4. – М., Мысль, 1983.
5. Н. Макиавелли. Восток-Запад. Историко-литературный альманах 2003-2004. / [авт. тексту В.С. Мясников]. – М., 2005. С. 191-203.
6. Штекли А.Э. Истоки тоталитаризма: виновен ли Томас Мор?/ А.Э. Штекли // Анархия и власть. – 1992. – №6. – С.45-49.
7. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навчальний посібник до дистанційного курсу/ В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній - К.: Вид-во НАДУ, 2003.
8. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность: учебное пособие для вузов / Г.В. Атаманчук. – М.: Академический Проект; Культура, 2006. 544с.
9. Шутенко О. А. Особливості становлення теорії державного управління в США/ О.А. Шатенко/ / Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2006. – №4. – С.57-65.
10. Соціальний розвиток України: сучасні трансформації та перспективи / [С.І. Бандур, Т.А. Заяць, В.І. Куценко та інш.] под. ред. д-ра екон. наук, проф., чл.-кор. НАН України Б.М. Данилишина.- [2-ге вид. допов. і переробл.]. – Черкаси: Брама-Україна. –2006. - 620с.

**Вольська Олена Михайлівна** – к.держ.упр., доцент кафедри менеджменту організацій. Наукові інтереси: державне управління.

**Вольская Елена Михайловна** – к.гос.упр., доцент кафедры менеджмента организаций. Научные интересы: государственное управление.

**Volskaya Helen Michaylivna** – candidate of sciences on state control, assistant professor of the «Management of Organizations». Scientific researches: public management.