СУТНІСТЬ І СИСТЕМАТИЗАЦІЯ МЕТОДІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1. Поняття методу державного управління

Категорія «метод» практично невичерпна, оскільки будь-яка людська діяльність потребує певних способів, прийомів та засобів її реалізації. Особливої ваги проблема методів набуває у сфері державного управлін­ня, адже від правильного вибору й ефективного застосування методів значною мірою залежить досягнення організаційно-політичних та еконо­мічних цілей [26, с. 249]. М. Онищук наголошує, що вчення про методи управління є одним з найбільш важливих складових частин науки про управління [21, с. 21]. Тому питання про методи управління було і зали­шається одним із ключових як в управлінській діяльності, так і в теорії державного управління. Водночас, ця наукова категорія є однією з най­менш досліджених, а кількість літератури з цієї проблематики є недостат­ньою. Певною мірою такий стан можна пояснити складністю методу як наукової категорії.

Існують різні підходи до визначення поняття «метод». В управлінській сфері найбільш уживаними термінами є «методи управління», «методи діяльності керівника», «методи управлінської діяльності». Метод у широ­кому філософському значенні визначається як спосіб досягнення цілі, певним чином упорядкована діяльність. Найбільш загальним, пов'язаним із сутністю управлінської діяльності, є підхід, що базується на виявленні об'єктивних закономірностей. У такому випадку метод може бути визна­чений як інструмент (прийом) приведення в дію об'єктивних закономірностей співіснування явищ, спосіб їх використання.

Виходячи з того, що методи управління є науковою абстракцією, тобто не існують у «чистому» виді, а втілюються у конкретні дії відпо­відних органів управління, відображаючи змістовну сторону їхньої діяль­ності, аналіз та дослідження зазначеної наукової категорії ґрунтуються на безпосередньому зв'язку з видом конкретної управлінської діяльності [21, с. 22]. Видається, що важливою теоретичною парадигмою дослі­дження методів державного управління є визнання безпосереднього

взаємозв'язку між змістом методу управління та управлінською функ­цією, на реалізацію якої він спрямований. Саме багатоманітність функцій державного управління спричиняє появу численних і різноманітних ме­тодів управління. Виражаючи якісний бік реалізації управлінських функ­цій, методи - за аналогією з функціями - безпосередньо взаємо­пов'язані з державно-владними повноваженнями, що відповідають цим функціям. Якщо зазначені повноваження є формою правового опосеред­кування функцій, то методи управління більшою мірою виражають прак­тичну реалізацію функцій.

Виходячи з того, що метод управління є продуктом діяльності суб'єкта управління та застосовується в управлінській практиці конкретною особою на основі притаманних їй знань і досвіду, категорія «метод», на думку В. Цвєткова, є більш «вільною», творчою, на відміну від багатьох інших категорій теорії управління [26, с. 261]. «Під методом,- писав П. Копнін,-ми розуміємо спосіб діяльності людини, в якому поєднуються в єдине пі­знання об'єктивних закономірностей з людською цілеспрямованістю на пізнання об'єкта і його перетворення» [11].

Якщо виходити з того, що метод - це засіб практичної і теоретичної діяльності людини, зумовлений закономірностями руху об'єктивної дійс­ності та спрямований на оволодіння нею, то є підстави розрізняти методи науки і методи управління - відповідно, методологію управлінської науки і методологію державного управління як діяльності зі здійснення виконав­чої влади. Метод науки управління розглянуто у главі 2.4, тому зупинимо­ся на методах державного управління.

Управлінська діяльність передбачає існування спеціальних методів, а відповідно - методології управління як особливого виду людської діяль­ності. Під методами розуміються засоби досягнення поставлених цілей. На думку Д. Овсянко, метод управління - це спосіб реалізації його функ­цій, засіб впливу органу виконавчої влади на об'єкти управління [20, с. 65]. Подібної позиції дотримується й В. Цвєтков, який розглядає методи як спосіб практичної реалізації функцій управління шляхом впливу на свідо­мість, волю людей і, таким чином, на поведінку і суспільну діяльність кон­кретних осіб і колективів, орієнтуючи та мобілізуючи їх на досягнення по­ставлених цілей [27]. Як бачимо, методи мають безпосередній зв'язок з функціями державного управління, оскільки останні здійснюються тільки за посередництвом відповідних методів державного управління. Функції, як зазначає І. Бачило,- визначальний чинник вибору методів їх реалізації, але це не тільки не виключає, а, більше того, передбачає творчий пошук засобів досягнення поставлених цілей [4]. Методи також прийнято тлума­чити як способи здійснення організуючого впливу у стосунках між суб'єктами та об'єктами управління.

Таким чином, метод державного управління - це спосіб практич­ної реалізації функцій державного управління шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об**'**єкта з метою досягнення поставлених управлінських цілей [16]. Головна мета такого впливу - активізація діяльності державних службовців для досягнення цілей діяльності органу державної влади шляхом різнобічної мотивації їх інтересів і потреб. Як відомо, існує безліч різноманітних конкретних людських потреб, цілей, досягнення яких приводить до їхнього задоволення, а також існує чимало типів поведінки під час реалізації таких цілей.

Для методів державного управління характерні певні особливості, а саме:

1) вони реалізуються у процесі державного управління;

1. вони виражають керівний (упорядковуючий) вплив суб'єктів управління на об'єкти управління; становлять зміст цього впливу і завж­ди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колек­тивний);
2. у методах державного управління завжди міститься воля держа­ви; виражаються повноваження владного характеру органів виконавчої влади;
3. вони використовуються суб'єктами управління як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції;
4. методи мають свою форму, зовнішнє вираження [10, о 183-184].

Методи є важливою складовою процесу державного управління. На­явність прогресивних методів та їх вміле використання є передумовою ефективності державного управління. Особлива роль методів управлін­ня полягає у тому, щоб створити умови для чіткої організації процесу державного управління, використання сучасної техніки і прогресивних технологій для організації управлінського процесу, забезпечити його мак­симальну ефективність. Таким чином, зміст поняття «методи державного управління» випливає із сутності та змісту державного управління і нале­жить до наукових категорій, що розкривають специфіку управлінської діяльності.

Методи управління перманентно розвиваються і вдосконалюються відповідно до політико-економічного розвитку держави та управлінської практики. Роздержавлення і демонополізація економіки, запровадження ринкового механізму не звільняють державу від виконання багатогранних економічних, соціальних, гуманітарних та інших основних функцій, а, як справедливо зауважує В. Цвєтков, зумовлюють виконання їх в інших фор­мах і за допомогою принципово нових методів [ЗО, о 13].

Теорія і практика державотворення накопичила великий арсенал методів управління, що застосовуються, по-перше, залежно від конкрет­ної політичної, соціально-економічної ситуації, по-друге,- від існуючої у певний період моделі взаємозв'язків між суб'єктами і об'єктами держав­ного управління; по-третє,- від мотивів і характеру впливу суб'єкта на об'єкт управління (матеріальна, владна, соціально-психологічна мотива­ція тощо).

2. Класифікація методів управління

Методи державного управління - складна система засобів, інструмен­тів і прийомів, які якісно різняться. При їх класифікації необхідно виходити з того, що таке складне явище не може базуватися лише на якомусь одному критерії. Тільки сукупність класифікаційних засад дасть змогу все­бічно, на науковій основі скласти уявлення про методи як наукову катего­рію та інструмент практичного управління. Як зазначається у літературі та чи інша класифікація методів державного управління може мати наукову і практичну цінність, якщо вироблені не тільки чіткі критерії їх розподілу, але й подано чіткий аналіз змісту, структури і форми вираження кож­ної групи методів управління і на цій основі вироблено теоретико-мето-дологічне, сутнісне розуміння характеру управлінського впливу, достатньо точно визначені шляхи їх удосконалення [21, с. 27].

У вітчизняній науці є різні погляди щодо видів і конкретних методів дер­жавного управління, так само як і в світовій практиці ще й досі відсутня єдина загальноприйнятна їх класифікація. У радянському суспільстві всезагаль-ними методами впливу на поведінку людей були: переконання та примус [21, с. 29; 19, с. 325]. Перший із них - основний, притаманний всім, без винятку, аспектам організаційної діяльності органів управління. Водночас, в необхід­них випадках управлінські органи застосовують і метод примусу.

Окрім цих двох методів, учені називають ще цілий ряд інших. Так, Ю. Козлов і М. Онищук поділяють методи управління на дві групи: а) по­заекономічного або адміністративного (прямого) та б) економічного (опо­середкованого) впливу; А. Луньов - методи управління поділяє на три групи: адміністративні, моральні, економічні; Г. Атаманчук - на чотири: адміністративні, морально-ідеологічні, соціально-політичні, економічні; О. Козлова та І. Кузнєцов розрізняють економічні, організаційно-розпорядчі і соціально-психологічні методи. Г. Щокін поділяє методи на дві групи: ос­новні та комплексні. Є й інші підходи, за якими виділяють методи: одно­осібні, колегіальні, колективні, комбіновані.

Усі перелічені класифікації мають на меті розмежувати й згрупувати засоби, прийоми, способи впливу на свідомість і поведінку людей у про­цесі державного управління. В. Колпаков, виходячи з критерію потреби процесу управління (переконувати, заохочувати, примушувати), виділяє три «найзагальніші, найуніверсальніші, а в теоретичному розумінні - най­краще визначені й детерміновані методи державного управління: переко­нання, заохочення і примус» [10, с. 187].

Д. Овсянко класифікує методи державного управління за функціями суб'єктів управління. Він виділяє серед них загальні, що застосовуються при виконанні всіх або основних функцій державного управління на важливих стадіях управлінського процесу, та спеціальні, які використовують при здійсненні окремих функцій або на певних стадіях управлінського процесу [20, с. 65].

Найчастіше користуються поширеною позицією про розмежування та­ких загальних груп методів, як методи переконання і методи примусу, а також прямого і непрямого (опосередкованого) впливу. При цьому останні групи можуть бути певним чином прирівняні до так званих адміністратив­них і економічних методів управління [8, с. 150]. Такого підходу дотриму­ються Ю. Козлов, Л. Коваль, які дедалі частіше звертаються до класифі­кації методів на адміністративні (позаекономічні, прямого керівного впли­ву) й економічні (непрямого керівного впливу). Як критерій в цьому випадку використовується вид конкретних засобів, що застосовуються при розв'язанні управлінських завдань.

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

Економічні методи мають непрямий характер управлінського впливу: не можна розраховувати на автоматичну дію цих методів, досить важко визначити їх вплив на кінцевий результат. Деякі дослідники додають до названих груп ще соціальні чи соціально-психологічні методи управління [29, с. 94]. Ці методи, у свою чергу, ґрунтуються на використанні со­ціального механізму, що діє в колективі (соціальні потреби, система взаємовідносин у колективі, неформальні групи тощо).

Подібної позиції дотримується і М. Онищук, який наголошує, що мето­ди управління можуть бути розчленовані на відповідні групи залежно від засад, на яких ґрунтуються класифікаційні підходи, наприклад, за ознакою функціонального змісту, характеру управлінського впливу, місця, рівня об'єкта управління тощо. Кожна з цих засад дає відповідний зріз техноло­гії державного управління, що представлена певним набором його мето­дів, об'єднаних єдністю їх змісту і форми [21, с. 28]. Тому, залежно від цих та інших складових, обґрунтованими класифікаційними критеріями сучас­них методів державного управління вважаються адміністративно-управлінські дії в основних сферах управлінської діяльності, котрі здійс­нюються за допомогою відповідних механізмів активізації. Вони включають різноманітні за функціональним змістом, спрямованістю, організацій­ними формами, характером впливу методи і прийоми (процедури).

Виходячи із запропонованого підходу, управлінські методи можна систематизувати таким чином:

а) за функціональним змістом методи управління розглядають з по­зицій відображення вимог законів управління, специфіки державно-управлінських відносин, принципів управління, об'єктивних закономірностей, у розкритті яких реалізується метод. За цим підходом можна визначити такі групи методів: адміністративні (організаційно-розпорядчі), економічні, правові, соціально-психологічні (рис. 1);

б) за спрямованістю впливу методи управління розглядаються залежно від джерела (чи рівня) керівного впливу та за об'єктом управління.

Відповідно розрізняють три групи методів: орієнтовані на загальнодержавний рівень; різноманітні структури (галузі, сфери, регіони, установи, організації тощо); окремих працівників;

Рис. 1. Методи державного управління

в) за організаційними формами методи управління

реалізуються у різних видах: тип впливу (акт, норма,

стандарт); спосіб здійснення впливу (одноособовий, колективний, колегіальний); часова характеристика впливу (разові та періодичні, тактичні та стратегічні, короткотермі­нові та довготермінові); особливості впливу (виправляти результати або запобігати їм, активно втручатися чи вичікувати);

г) за характером управлінського впливу методи бувають прямої чи непрямої дії. До першої групи належать методи правового регулювання, публічного адміністрування, що передбачають досягнення конкретного результату. Непрямий вплив {демократизація, оптимізація управління, оподаткування тощо) передбачає створення сукупності умов для досяг­нення кінцевих результатів;

ґ) за механізмом впливу на людину, її свідомість і поведінку: позитивні (стимулювання) та негативні (примус). При цьому слід зазначи­ти, що сучасна філософія державного управління з основу впливу на лю­дей покладає не примус, а позитивні регулятори, побудовані на врахуван­ні психологічних особливостей людини. Застосування стимулюючої мето­дики вимагає неабиякого вміння, наполегливості, розуміння людської природи та розвинутих здібностей спонукати виконавців до вищого рівня напруження сил, досягнення оптимальних результатів праці.

Зазначимо, що такий класифікаційний підхід не виключає використання систематизації методів державного управління за іншими ознаками. При класифікації методів управління значна увага надається їх правовим аспек­там - усі методи повинні відповідати чинному законодавству. Управлінські методи, що виділяються за їх змістом, спрямованістю, організаційними фор­мами, характером та механізмом впливу (з урахуванням правових аспек­тів) на практиці окремо не використовуються. Вони становлять систему методів, що реалізуються в процесі формування і розвитку управлінських відносин з урахуванням законів та принципів управління.

Наголошуємо, що йдеться про єдину систему методів державного управління, що розглядаються з різних точок зору. Вони тісно пов'язані зі стадіями управлінського процесу, кожній з яких притаманний специфічний набір методів, зумовлений своєрідністю поставлених завдань. При цьому кожен метод в остаточному підсумку має організаційну суть, бо виступає засобом реалізації цілей.

Ураховуючи складність і багатовимірність способів і прийомів управ­ління під час їх теоретичної розробки та впровадженні в практику, необхід­но використовувати загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Як уже зазначалося, управлінська наука використовує і певною мірою інтегрує притаманні іншим наукам методи: аналіз і синтез, прогнозування, порів­няльний аналіз, планування, моделювання, статистичне та економіко-математичне програмування тощо.

Поряд з ними існують спеціальні (специфічні) методи, прийоми дослі­дження, що розробляються і застосовуються управлінською наукою. Знач­на їх частина використовується в інших наукових дисциплінах. До спеціальних методів, які, однак, мають широке розповсюдження, належать: аналіз систем, організаційне регламентування, організаційне нормування, організаційне проектування, лінійне, квадратичне та динамічне програму­вання, аналіз входів та виходів, статистика та теорія ймовірностей та інші.

Виникає логічне запитання: якими є принципи, на яких базується від­бір методів у конкретній управлінській діяльності? Застосування методів державного управління залежить від ситуації, місця і часу, компетентності керівника, його психологічної чутливості, педагогічного такту та інтуїції. Водночас застосування тих чи інших методів має ґрунтуватися на за­гальних принципах державного управління. Багатогранність методів управлінської діяльності спонукає до виділення певних специфічних принципів їх використання в державному управлінні. Вони можуть бути розподілені на дві групи: загальні принципи застосування методів для всього управлінського процесу; спеціальні принципи застосування методів на певних стадіях управлінського процесу.

До загальних принципів використання методів належать: принцип поєднання методів різної змістовної природи (наприклад, економічних, со­ціально-психологічних, адміністративних та ін.); принцип адекватності, тоб­то відповідності методу управлінським завданням; принцип своєчасності та оперативності; принцип ефективності у використанні методів (вимагає ви­рішення проблеми з мінімально можливими організаційними ресурсами).

Спеціальні принципи використання методів. Щодо методів впливу це можуть бути: принцип переваги організації та переконання над приму­сом; принцип збалансування переконання і примусу (дозволів і заборон); принцип персоналізації відповідальності та персоніфікації покарання тощо.

У використанні методів державного управління важливо дотримуватися системного підходу. Вдосконалюючи дисципліну і порядок, активно використовуючи моральні та матеріальні стимули, важливо створити умови для виявлення ініціативи та здібностей службовців, спрямованих на реа­лізацію аналітичних, соціально-консультативних, організаційно-управлін­ських контрольно-моніторингових функцій та постійне вдосконалення організації своєї роботи.

У процесі вирішення багатопланових завдань, що стоять перед державними службовцями, значна роль надається інтенсивній комунікації. Комунікація, як один із основних методів державного управління, здійсню­ється як по горизонталі (комунікація з колегами, службовцями інших під­розділів, установ, підприємств), так і по вертикалі (спілкування з керівни­ками і підлеглими); як у середині організації (внутрішня комунікація), так і за її межами (зовнішня комунікація); як у письмовій, так і в усній формах; як контактна (безпосередня міжособистісна комунікація), так і опосеред­кована (ділове листування, електронна пошта, повідомлення факсом, за допомогою комп'ютера тощо).

Слід зазначити, що функціональні зміни апарату державного управління, які визначаються принципово новими підходами до державної організації суспільства, в цілому, знаходять вираження у поступовій заміні чисто адміні­стративних методів управління механізмами координаційного, забезпечуваль­ного та контрольного впливу. Державне управління, а, відповідно, й методи державного управління втрачають характер безпосереднього адміністратив­но-управлінського впливу, все більше трансформуючись у площину:

а) організації взаємодії відповідних суб'єктів господарської чи іншої
суспільної діяльності;

б) створення умов для забезпечення реалізації нормативної моделі
функціонування відповідних підсистем і об'єктів управління;

в) контролю та моніторингу нормативно встановлених параметрів такої діяльності.

Ефективність застосування методів державного управління в основ­ному залежить від рівня кваліфікації керівних кадрів, що зумовлює потре­бу їх систематичної і цілеспрямованої підготовки, та повсякденного вико­ристання всіх зазначених напрямів впливу на об'єкт управління.