

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ФУНКЦІЯ КООРДИНУВАННЯ

У статті доведено, що функція координування є самостійною функцією управління і має розглядатися в якості основи управління, оскільки досягнення гармонії окремих зусиль суб'єктів господарювання як з однією, так і з різними формами власності, спрямованих на здійснення загальних цілей суспільства, є головним завданням державного управління. Розроблено графічну модель реалізації функції координування.

Ключові слова: державне управління, координування, взаємодія.

Нижник Н. Р., Мосов С. П. Государственное управление в Украине: функция координирования.

В статье доведено, что функция координирования является самостоятельной функцией управления и должна рассматриваться в качестве основы управления, поскольку достижение гармонии отдельных усилий субъектов хозяйствования как с одной, так и с разными формами собственности, направленных на осуществление общих целей общества, является главной задачей государственного управления. Разработана графическая модель реализации функции координирования.

Ключевые слова: государственное управление, координирование, взаимодействие.

Nyzhnyk N. R., Mosov S. P. Public Administration in Ukraine: Coordination Function.

The article shows that according to and resulting from legislation adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine our country had established an extensive system of public administration with its relevant authorities. Thus it is stressed that within the market economy there appeared procedural mechanisms for implementation of organizing and regulatory impacts. The article also draws attention to the fact that coordinating function for business activities by the government is now of different nature as its implementation required that government bodies worked hard and continuously on interaction of different ownership businesses to coordinate their activities in order to serve the interests of the Ukrainian society and building, by organizational means, negative feedback in the public administration system defining measure of responsibility for outstanding assignment and missed targets.

Keywords: public administration, coordination, interrelation.

Авторами статті ще в 2000-му році запропоноване визначення державного управління, яке слід розглядати як «діяльність органів усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) по виробленню та здійсненню регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються» [1]. Наведене визначення терміна «державне управління», звичайно, не стало вичерпним. Зокрема, у ньому чітко не відображена обов'язковість зворотного зв'язку від об'єкта, яким управляють, до суб'єкта, який управляє. До цього слід також додати, наприклад, що зазначена діяльність органів державної влади, яка складається з сукупності багатьох процесів, є цілеспрямованою та взаємопов'язаною в часі. Невичерпність доповнень до змісту терміну «державне управління» обумовлено, насамперед, об'єктивним існуванням відомого принципу «зовнішніх доповнень» [2]. Тому автори не претендують на вичерпну повноту наведеного змісту терміну «державне управління».

Проте, особливістю авторського визначення є акцентування уваги на діяльність органів державної влади по виробленню та здійсненню *координуючих впливів* на всі сфери суспільства. Нагальна потреба в координуючих впливах виникла з самого початку складного та слабкопередбаченого за результатами переходу України зі стадії соціалістичної реальності на невідомі за наслідками ринкові рейки, коли одночасно з'явилося декілька різних форм власності з наступним недостатньо обґрунтованим активним скороченням долі державної власності.

До цього треба додати, що теоретичних напрацювань здійснення державного управління для умов переходу від розвинутого соціалізму до ринкових відносин не існувало взагалі.

Поява низки інших власників, крім держави, стала однією з причин руйнування процедурних механізмів державного управління, які існували на той час у межах однієї, в основному, форми власності – державної. При цьому на перші позиції вийшла діяльність по виробленню та здійсненню регулюючих і організаційних впливів на всі сфери суспільства, не завжди спрямованих на задоволення

його потреб. Це було обумовлено, у першу чергу, ситуацією цілеспрямованих, але не завжди адекватних спроб накопичення первісного капіталу окремими структурами й особами, що характерно для ринкових умов існування на етапах розробки та регулярного вдосконалення законодавчої бази.

Відповідно до прийнятих Верховною Радою України законодавчих актів, у підсумку, була створена розгалужена система державного управління з її відповідними органами [3]. Таким чином у межах ринкових відносин з'явилися процедурні механізми для здійснення регулюючих і організуючих впливів. При цьому функція координування діяльності суб'єктів господарювання з боку держави відійшла на другий план, бо її реалізація вимагала від органів державної влади наполегливої та безперервної роботи щодо організації взаємодії різних за формою власності суб'єктів господарювання для узгодження їх діяльності в інтересах задоволення потреб українського суспільства та побудови організаційним способом негативного зворотного зв'язку в системі державного управління [4] із визначенням міри відповідальності за невиконані завдання та недосягнуті цілі.

Функція координування не є чимось новим з позиції теорії та практики управління. Вона добре відома як для умов ринкових відносин [5], так добре була відома і для умов соціалізму [6]. Особливий її прояв завжди мав і має місце у військовій справі [7–9].

Разом з тим, функція координування вважається самостійною функцією управління і розглядається як основа управління [5, 10–12], оскільки досягнення гармонії окремих зусиль суб'єктів господарювання як з однією, так і з різними формами власності, спрямованих на здійснення загальних цілей суспільства, є головним завданням державного управління.

Необхідність у синхронізації окремих дій суб'єктів господарювання є наслідком існування розбіжності в їх розумінні того, як, наприклад, можна досягнути суспільні цілі або як гармонійно поєднувати власні та суспільні цілі (рис.). У цих умовах основним завданням державного управління стає усунення розбіжностей у підході, часі дій, зусиллях чи інтересах і узгодження суспільних цілей та індивідуальних цілей суб'єктів господарювання.

Координування, як організація взаємодії, краще за все буде здійснюватися тоді, коли суб'єкти господарювання чітко розуміють, яким чином їх діяльність сприяє виконанню головних завдань в інтересах суспільства. Для цього необхідне знання та розуміння суспільних цілей не тільки органами усіх гілок влади, але і кожним із суб'єктів господарювання.

Якщо органи влади, що здійснюють державне управління, не розуміють або не впевненні у правильності визначення основних потреб і цілей суспільства, то вони будуть неспроможні координувати не тільки зусилля суб'єктів господарювання, але і свої зусилля, які мають бути спрямовані на досягнення реальних цілей суспільства для задоволення його потреб. У такому випадку, наприклад, кожний центральний орган виконавчої влади буде виходити з власного уявлення стосовно того, у чому полягають суспільні цілі. Більш того, керівники цих органів можуть переключити свою діяльність і увагу з вирішення насущних завдань на укріплення та підвищення власного авторитету.

Підтвердженням існування такої ситуації в Україні є критичні зауваження Президента України щодо результатів діяльності Кабінету Міністрів України, а також заміна значної кількості керівників різних рівнів виконавчої влади [13].

Суть реалізації координуючих впливів з боку органів державної влади полягає в забезпеченні здійснення узгоджених у часі дій усіх суб'єктів господарювання, які беруть участь у вирішенні конкретних завдань, спрямованих на задоволення потреб суспільства. Такими завданнями є, наприклад: забезпечення населення доступними за ціною якісними продуктами харчування; забезпечення високого рівня життя та медичного обслуговування

населення; покращення екологічного стану в державі; забезпечення населення робочими місцями тощо. Узгодження зусиль суб'єктів господарювання за часом – це визначення з боку органів державної влади, які здійснюють державне управління, того, що ці суб'єкти господарювання мають зробити в один і той же чи інший період часу для вирішення існуючих завдань.

При цьому слід зазначити, що зміна умов зовнішнього чи внутрішнього середовища (див. рис.) буде вимагати уточнення чи розробку нових ефективних координуючих впливів. У зв'язку з цим, організація взаємодії суб'єктів господарювання не є одноразовим актом, а вимагає постійної роботи від органів державного управління до моменту закінчення вирішення того чи іншого завдання.

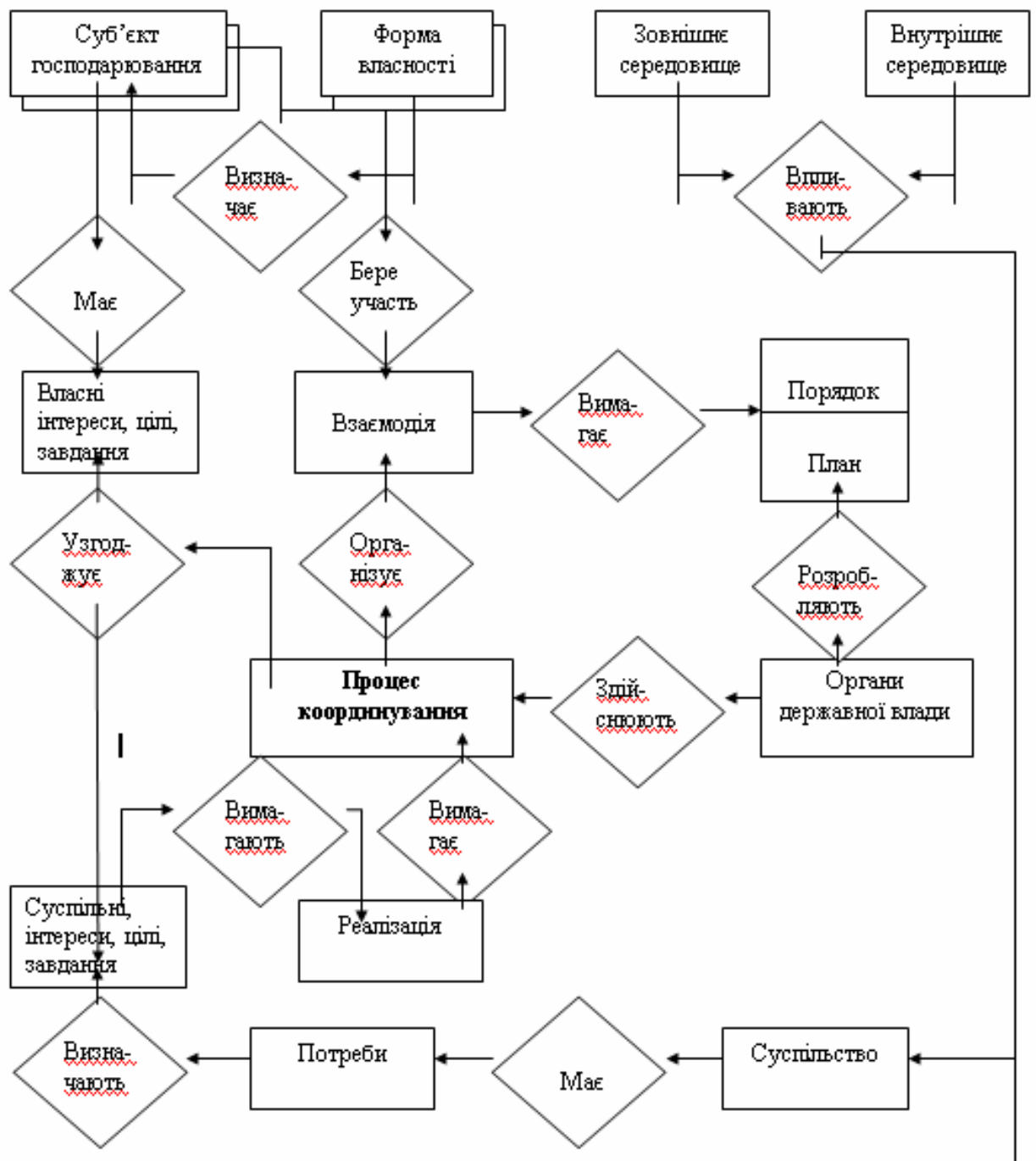


Рис. Модель реалізації процесу координування

Разом з тим, координування потребують і дії самих органів державної влади під час виконання завдань. Так, наприклад, Кабінет Міністрів України є координатором дій центральних органів виконавчої влади при вирішенні загальнодержавних завдань, коли одночасно потрібні зусилля декількох міністерств.

При цьому слід зазначити, що підтримання безперервної взаємодії суб'єктів господарювання вимагає від керівників органів державної влади володіння не тільки методами, але і мистецтвом управління [14]. Тому розробку й оволодіння ефективними методами організації та підтримки взаємодії треба вважати найважливішим завданням керівників органів державної влади усіх рівнів.

Під методом організації взаємодії розуміється відповідний порядок і прийоми роботи керівництва органів державної влади під час узгодження зусиль суб'єктів господарювання з метою забезпечення максимальної ефективності їх використання при спільному виконанні завдань, спрямованих на задоволення потреб суспільства.

У зв'язку з цим, підготовку усіх фахівців з державного управління, на нашу думку, слід вдосконалювати саме з питань організації взаємодії як у системі органів державної влади, так і з питань організації взаємодії суб'єктів господарювання з різними формами власності. Важливим аспектом такої підготовки має стати проведення у межах групових справ цілеспрямованих тренінгів з обов'язковим використанням ситуацій реальних подій.

У межах підготовки в Національній академії державного управління при Президентіві України тренінги мають проходити в площині реальних завдань, які вирішуються повсякденно органами державної влади, а не тільки теоретичного їх осмислення в навчальних аудиторіях.

Найкращим прикладом реалізації функції координування є військовий приклад. Так, своєчасна і якісна організація бойових дій військ (сил) включає проведення заходів, пов'язаних з уточненням завдань підлеглим військам і району бойових дій, *організацію взаємодії* та всебічного забезпечення військ, контроль виконання. У сучасному збройному конфлікті бере участь великий і різноманітний склад військ (сил), оснащених різною та складною зброєю і бойовою технікою, що вимагає ретельної узгодженості в бойовому застосуванні. Без добре організованої взаємодії та постійної її підтримки успішне ведення операції (бою) неможливо.

Слід звернути увагу на те, що основні питання взаємодії командувач (командир) передбачає у рішенні на операцію (бій). Під час об'яви рішення командувач (командир) віддає вказівки щодо організації взаємодії в різних командних інстанціях підлеглих військ. Зокрема, визначається: які документи по взаємодії відпрацювати штабу, коли надати їх на розгляд і затвердження; які вказівки віддати підлеглим військам; який порядок роботи з підлеглими командирами та командирами взаємодіючих військ передбачити на місцевості, макетах місцевості картах (схемах). У відповідності з указівками командувача (командира) штаб детально відпрацьовує план (планову таблицю) взаємодії в інших плануючих документах. Командувачі (начальники) родів військ, начальники спеціальних військ і служб у відповідності із загальними вказівками командувача (командира) і затвердженим планом взаємодії організують взаємодію підлеглих військ і засобів.

Треба звернути увагу, що методологічний підхід, який використовується на теперішній час військовими і який відпрацьовувався протягом багатьох століть щодо здійснення функції координування, може і має бути успішно трансформований на процес державного управління в Україні.

Наочним позитивним прикладом вважається розробка по заказу Пентагона корпорацією РЕНД основ теорії воєнного планування, яка потім отримала відому у всьому світі назву «аналіз систем» і стала успішно застосовуватися для вирішення багатьох різноманітних завдань як у військовій, так і в цивільній сферах.

Підводячи підсумок, автори вважають за необхідне звернути увагу читачеві на те, що реалізація функції координування є процедурно і предметно складною і вимагає від керівництва органів державної влади наявності високого рівня системних знань, умінь і практичних навичок, а також досвіду організації взаємодії при виконанні завдань, поставлених державою щодо задоволення потреб українського суспільства.

Список використаних джерел:

1. Нижник Н. Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії / Н. Нижник, С. Мосов // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 2000. – № 3. – С.56 – 61.
2. Габор Д. «Свобода вибору рішень» у наступні моменти часу як важливий критерій оптимальності керування складними випадковими процесами / Д. Габор // Автоматика. – 1972. – № 2. – С. 83 – 89.
3. Конституція України. – Харків : Вид-во «Фоліо», 2006. – 48 с.
4. Мосов С. П. Формування рішень при самоорганізації місцевого самоврядування / С. П. Мосов // Збірн. наук. праць УАДУ при Президентіві України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. Вип.2. Ч.1 – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – С. 332 – 337.
5. Саймон Г. Адміністративна поведінка / Г. Саймон; Пер. з англ. – К. : АртЕк, 2001. – 392 с.
6. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования) / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1973. – 274 с.
7. Основы управления войсками в бою / Д. А. Иванов, В. П. Савельев, П. В. Шеманский. – М. : Воениздат, 1977. – 389 с.

8. Основы теории управления войсками / [П. К. Алтухов, И. А. Афонский, И. В. Рыболовский и др.]; под ред. д.в.н., проф. генерал-полковника П. К. Алтухова. – М. : Воениздат, 1984. – 221 с.
9. Мосов С. П. Война или мир – выбор за человечеством: [монография] / С. П. Мосов. – К. : РУМБ, 2007. – 300 с.
10. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
11. Шамхалов Ф. Теория государственного управления / Ф. Шамхалов. – М. : ЗАО «Изд-во «Экономика», 2002. – 638 с.
12. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне; перек. з франц. В. Шовкун. – К. : Вид-во «Основи», 1993. – 166 с.
13. Офіційні документи. Президент України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents>.
14. Нижник Н. Р. Теоретичні аспекти державного управління: [монографія] / Н. Р. Нижник, С. П. Мосов. – Чернівці : Технодрук, 2011. – 248 с.

** Нижник Ніна Романівна – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України, завідувач відділу моніторингу законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України.*

** Мосов Сергій Петрович – доктор військових наук, професор, заступник директора ДП «Український інститут промислової власності».*