

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.101.8

Використання законів і закономірностей державного управління у державному стратегічному плануванні

О.Л. ЄВМЕШКИНА
doi:10.15421/151612

Національна академія державного управління при Президентові України, Київ,
Україна

Авторське резюме

У статті досліджується використання закономірностей та законів державного управління у державному стратегічному плануванні. Визначено методологічну основу дослідження закономірностей державного стратегічного планування. Державне стратегічне планування як функція державного управління існує у відповідності до його законів та закономірностей. Встановлено використання таких законів та закономірностей державного управління, як: єдності соціально-економічної системи, закону необхідного різноманіття, закону цілісності системи, єдності методів і основних функцій соціального управління на всіх рівнях державного управління: центральному, галузевому, регіональному та інше. На рівні державного управління ці закономірності, як правило, проявляються в розробці і реалізації стратегії розвитку держави, державних, регіональних і галузевих програм, спрямованих на вдосконалення політичних, економічних, соціальних та інших процесів.

Державне стратегічне планування як функція державного управління існує у відповідності до його законів та закономірностей. Закон у нашому дослідженні розглядається як об'єктивний, істотний, необхідний, сталий зв'язок або відношення між явищами. Найсуттєвішою ознакою закону є те, що він відображає об'єктивний стан речей, об'єктивні зв'язки між речами, предметами, явищами. Іншою важливою ознакою закону є необхідність такого зв'язку, що неминуче виявляється в процесі розвитку того чи іншого явища. З категорією «закон» пов'язана категорія «закономірність». Закономірність є ширшим поняттям, ніж закон.

Завдяки дії та використанню законів і закономірностей державного управління державне стратегічне планування являє собою цілісний, системний процес, що сприяє підвищенню ефективності державного управління.

Ключові слова: закон; закономірність; закономірності державного управління; закони державного управління; державне стратегічне планування; закономірності державного стратегічного планування; специфіка державного стратегічного планування.

Использование законов и закономерностей государственного управления в государственном стратегическом планировании

Е.Л. ЕВМЕШКИНА

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины,
Київ, Україна

Авторское резюме

В статье исследуется использование закономерностей и законов государственного управления в государственном стратегическом планировании. Определена методологическую основу исследования закономерностей государственного стратегического планирования. Государственное стратегическое планирование как функция государственного управления существует в соответствии с его законами и закономерностями. Установлено использование таких законов и закономерностей государственного управления, как: единства социально-экономической системы, закона необходимого разнообразия, закона целостности системы, единства методов и основных функций социального управления на

© О.Л. Євмешкіна, 2016

всех уровнях государственного управления: центральном, отраслевом, региональном и прочее. На уровне государственного управления эти закономерности, как правило, проявляются в разработке и реализации стратегии развития государства, государственных, региональных и отраслевых программ, направленных на совершенствование политических, экономических, социальных и других процессов.

Государственное стратегическое планирование как функция государственного управления существует в соответствии с его законами и закономерностями. Закон в нашем исследовании рассматривается как объективный, существенный, необходимый, поддерживающий постоянную связь или отношение между явлениями. Самым существенным признаком закона является то, что он отражает объективное состояние вещей, объективные связи между вещами, предметами, явлениями. Другим важным признаком закона является необходимость такой связи, что неизбежно оказывается в процессе развития того или иного явления. С категорией «закон» связана категория «закономерность». Закономерность является более широким понятием, чем закон.

Благодаря действию и использованию законов и закономерностей государственного управления государственное стратегическое планирование представляет собой целостный, системный процесс, способствует повышению эффективности государственного управления.

Ключевые слова: закон; закономерность; закономерности государственного управления; законы государственного управления; государственное стратегическое планирование; закономерности государственного стратегического планирования; специфика государственного стратегического планирования.

Using the laws and the regularities of public administration in the state strategic planning

O.L. YEVMIESHKINA

National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

Abstract

The article researches the use of laws of public administration in the state strategic planning; defined a methodological basis of state strategic planning. State strategic planning as a function of public administration exists in accordance with its laws and regularities. Author established the use of public administration laws as: unity socio-economic system, required diversity, system integrity, unity techniques and basic functions of social management at all levels of public administration: central, sectorial, regional. At the public administration level this laws as a rule us in working and realization of state strategy, state, region and sectorial program, which directed to improve of political, economic and social process. State strategic planning as a function of public administration exists in accordance with its laws. The law in our research is considered as objective, substantive, necessary, sustainable relationship between events. The most essential feature of law is reflecting the objective state of affairs, objective relations between things, items and phenomenon's. The other difficult sign of law is necessity as relation, which inevitably revealed in the development process of different things. Law category with regularity category is relation. Regularity is wider category then the law. The state strategic planning is an integrated, systematic process due to the action and use laws and regularities of public administration. That improves the efficiency of public administration.

Key words: laws; regularity; regularities of public administration; laws of public administration; state strategic planning; regularities of state strategic planning; specificity of state strategic planning.

Постановка проблеми. Державне управління як процес регулювання розвитку суспільства має свій потужний інструмент – державне стратегічне планування. Теорія, практика та мистецтво управління застосовуються для досягнення цілі своєї діяльності і дозволяють розробити стратегію, комплекс засобів і методів для досягнення поставлених завдань. Закони державного управління в змістовному плані являють собою акумуляцію досвіду політичної, керівної і адміністративно-державної діяльності.

Аналіз досліджень і публікацій. І.Ф. Надольний сформулював поняття закону і закономірності, досліджував філософські закони діалектики [5]. Виходячи з поняття і сутності законів та закономірностей управління Е.А. Смирнов сформулював закони організації, як закон синергії, закон самозбереження, закон розвитку, закон упорядкованості, закон єдності аналізу й синтезу [9]. В.Д. Бакуменко зробив класифікацію закономірностей та принципів державного управління [2]. Невирішеними залишаються питання використання законів і закономірностей державного управління у державному стратегічному плануванні.

Мета дослідження. Зробити огляд законів і закономірностей державного управління, які використовуються в державному стратегічному плануванні.

Виклад основного матеріалу. Державне стратегічне планування – функція державного управління з визначення цілей та напрямів розвитку держави, з урахуванням наявних ресурсів, обрання пріоритетів, розроблення та виконання взаємозв'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку. Державне стратегічне планування є основою всіх життєдіяльних процесів розвитку держави, важливим етапом процесу управління, що визначає цілі, ефективні методи і засоби, необхідні для досягнення цілей, систему показників, що визначають хід робіт з досягнення поставлених завдань [6].

По змісту стратегічне планування – це вибір цілей і орієнтирів, визначення стратегії і напрямку розвитку, що забезпечать ефективність державного управління,

розвитку країни. Специфіка стратегічного планування як процесу визначена тим, що однією з його важливих завдань є зменшення невизначеності майбутнього.

Для державного стратегічного планування характерні:

- формулювання концепції розвитку держави,
- опис бачення бажаного майбутнього,
- формулювання місії,
- виділення пріоритетів,
- аналіз зовнішньої та внутрішньої політики,
- наявність суб'єктів реалізації,
- моніторинг та оцінювання.

Державне стратегічне планування як функція державного управління існує у відповідності до його законів та закономірностей.

Закон у нашому дослідженні розглядається як об'єктивний, істотний, необхідний, сталий зв'язок або відношення між явищами [4]. Найсуттєвішою ознакою закону є те, що він відображає об'єктивний стан речей, об'єктивні зв'язки між речами, предметами, явищами. Іншою важливою ознакою закону є необхідність такого зв'язку, що неминуче виявляється в процесі розвитку того чи іншого явища [5, с. 215]. З категорією «закон» пов'язана категорія «закономірність». Закономірність є ширшим поняттям, ніж закон.

Методологічною основою дослідження закономірностей державного стратегічного планування може бути кібернетичний підхід. Кібернетика виступає як наука про складні системи управління і зв'язку, займається розробкою алгоритмів і методів, що дозволяють управляти системою для того, щоб вона функціонувала раніше заданим шляхом [11, с. 22]. Система оперує законами управління та інформаційної взаємодії одночасно на кількох рівнях структурної організації матерії. Наука кібернетика підходить до об'єкта як до системи, якій притаманна сукупність спільних структурних і функціональних якостей (соціальних структур) [8]. З погляду на це закон та закономірність також розглядаються як постійний суттєвий зв'язок (залежність) між процесами і явищами.

У цьому аспекті закон управління розглядається вченими як залежність «виходу» системи або значення її цільової функції від «входу» системи або значення аргументів - незалежних змінних, що характеризують стан об'єкта управління та зовнішнього середовища. Тобто це зв'язок цілей управління з засобами і методами їх досягнення [2].

Прагнення системи державного управління до цілісності полягає в тому, щоб:

а) охопити своїм впливом всі соціальні значимі процеси державного буття;

б) забезпечити оптимально можливу повноту реалізації управлінських функцій;

в) усувати протиріччя між елементами системи, що перешкоджають її нормальному функціонуванню;

г) створювати потрібні органи, інститути і норми [10].

В сукупності ці процеси є основою змісту саморозвитку системи державного управління – його об'єктивного закону.

По своїй природі система державного управління має в собі об'єктивно закладену здатність реагувати на зміни соціального середовища і на зміни свого внутрішнього стану. Дана здатність виражається в адаптації системи до змінного середовища. В результаті відбувається перетворення соціально-політичної природи і головних компонентів системи державного управління.

Закономірність єдності соціально-економічної системи — один з найважливіших у державному стратегічному плануванні. Вона відображає такий зв'язок між елементами системи, який тривалий час зберігає її цілісність під час зміни стану соціально-економічної системи.

На практиці найбільше значення мають такі форми прояву цієї закономірності:

- єдність принципів управління всіх ланок і ступенів системи управління;

- узгодженість організаційних форм систем управління за різними її ступенями та ланками;

- єдність основних функцій управління, що міститься в тісному зв'язку з функціями планування і організації, планування й контролю;

- єдність методів управління, що використовуються для рішень різних проблем розвитку держави, які проявляються у взаємній погодженості застосованих економічних, організаційних, соціально-психологічних методів;

- єдність процесу управління, яка проявляється у безперервності та ритмічності, злагодженості всіх його операцій, стадій, етапів.

Закономірність цілісності системи (системності) полягає у виникненні в ній нових інтегративних якостей, які не властиві компонентам, що утворюють цю систему. Вперше вона виявлена і досліджена Л.Берталанфі. Закономірність цілісності найсуттєвішим способом проявляється при структуруванні цілей, завдань, функцій організацій та побудові ієрархічних структур управління ними. На рівні державного управління ця закономірність, як правило, проявляється в розробці і реалізації стратегії розвитку держави, державних, регіональних і галузевих програм, спрямованих на вдосконалення політичних, економічних, соціальних та інших процесів.

Найважливішою, об'єктивно притаманною властивістю управління є його цілеспрямованість. У цьому зв'язку існує низка закономірностей цілеутворення, серед найбільш суттєвих із яких є такі: залежність уявлення про мету та способи її структуризації від стадії ознайомлення з об'єктом (процесом); залежність мети від внутрішніх та зовнішніх чинників; можливість зведення завдання формулювання загальної мети до завдання її структуризації.

Цілі розвитку суспільства формуються під впливом його потреб. У свою чергу, досягнення кожної цілі пов'язується з певною функцією державного управління, реалізація якої здійснюється органами державної влади. Взаємозв'язок потреби в певній діяльності, цілей, функцій державного управління символічно відображає закономірність взаємозв'язку змісту і форми управління, яка проявляється в тому, що потреби кінцево визначають структуру та ієрархію запланованих цілей. Доцільність урахування цієї закономірності на державному рівні впливає

з того, що обрана стратегія має визначати й структуру управління. Якщо стратегія держави, що безпосередньо пов'язана з її потребами розвитку, змінюється, то доцільно сформувати нову структуру державного управління, яка найповніше задовольняла б цю стратегію [3, с. 40].

Державне стратегічне планування характеризується тим, що воно є процесом визначення цілей на вищому рівні, проте, інші, нижчі рівні мають бути узгоджені з вищим. Тут вступає в силу закон необхідного різноманіття, сформульований Уільямом Росс Ешбі. Він стверджує, що збільшення різноманіття елементів системи як цілого може приводити як до підвищення стійкості (за рахунок формування множини міжелементних зв'язків і обумовлених ними компенсаторних ефектів), так і до її зниження (зв'язки можуть не носити міжелементного характеру у випадку відсутності сумісності). Поняття самоорганізованої системи, згідно з Ешбі, може мати два значення: перше - система на початку своєї роботи має відокремлені одна від одної частини, а потім ці частини змінюються таким чином, що між ними встановлюються деякі зв'язки. Друге значення цього поняття – «зміни від поганої організації до хорошої». Ешбі вважає, що причиною самоорганізації може бути тільки певний зовнішній агент, який впливає на систему як її вхід. Отже, для того щоб бути «самоорганізуючим», елемент повинен бути поєднаний з другим елементом. Розвиваючи дану теорію, Ешбі ввів нову. Його «нове визначення» системи як «машини з входом» ставить на місце загальної моделі системи спеціальну кібернетичну модель, тобто систему, відкриту для інформації, але закриту для передачі ентропії. Це стає очевидним при застосуванні даного визначення до «самоорганізуючих систем» [7, с. 23–82].

Кожна сформульована ціль має бути спрямована на досягнення результату відповідно до закону взаємозалежності цілей державного стратегічного планування і досягнутих результатів.

Життєдіяльність держави складається з формулювання і реалізації цілей, які виходять із потреб та інтересів суспільства і, як правило, повинні

спрямовуватися на їх задоволення.

В управлінні ціль являє собою ідеальний образ (логічну модель) бажаного стану суб'єкта або об'єкта управління, сформульований на основі аналізу їх об'єктивних закономірностей і організаційних форм, потреб та інтересів.

Ціль складається з трьох груп елементів.

1. Оскільки це ціль управління (управляючого впливу), вона призначена чітко і всесторонню відображати суспільні явища, відношення і процеси, свідомість, поведінку і діяльність людей.

2. Потрібне чітке формулювання кінцевого результату, продукту, що виступають в якості цілі.

3. Зміст цілі повинен бути спрямований на її реалізацію [1, с. 139].

Г.Атаманчук при формулюванні цілей виділяє такі системоутворюючі елементи:

1. Суспільні витоки виникнення і закріплення цілей державного управління. Цілі повинні формулюватися від потреб та інтересів суспільства. Оскільки цілі і зміст демократичної держави полягає в сприянні духовного і матеріального розвитку суспільства, тому внутрішній стан суспільства і його проблеми повинні бути джерелом формування цілей державного управління.

Для формування цілей державного стратегічного планування необхідне вивчення об'єктивних умов функціонування суспільства всередині та зовні, достовірна оцінка потенціалу органів державного управління.

2. Суб'єктивна сторона цілепокладання і викликані нею відносності та відкритість цілей державного управління. Будь-яке майбутнє завжди ймовірнісне. Передбачати його доводиться на основі інформації про минуле. Аналіз певних тенденцій, закономірностей, однозначних проявів створює передумови для проникнення в майбутнє [1, с. 140].

В руслі тенденції об'єктивізації державного управління наступна закономірність пов'язана з діями по змістовному наповненню цілей державного стратегічного планування суспільно актуальними цілями, реальними потребами, інтересами, прагненнями людей. Це зумовлюється

специфічними проявами об'єктивації державного управління. Вона відбувається в масштабах всього суспільства, у всіх його сферах. Принципово важливо мати рівномірну, узгоджену об'єктивацію, що сприятиме розвитку всіх сфер суспільного життя взаємопов'язано, скоординовано [1, с. 425]. А тому державне стратегічне планування повинно сприяти взаємопов'язаності між усіма сферами суспільства, що є основним фактором цілісності суспільства.

Вчені також визначають тенденцію до обмеження ресурсів планети Земля, необхідних для людського існування і зростання попиту на них внаслідок розширення цивілізаційних потреб людей. Доказом цього є тенденції:

- зменшення можливостей здобуття мінеральної сировини бажаної якості і обсягів;

- кризове становище і деградація в ряді місць природного середовища життя людини;

- ускладнення в ряді країн і вихід за межі рівноваги демографічних процесів;

- сповільнення темпів і одночасно поглиблення географічної нерівноваги розвитку виробництва з відповідними соціальними наслідками;

- об'єднання людської культури причин надмірної уніфікації і копіюваності розповсюдженої і масово використовуваної соціальної інформації [1, с. 468-469]. В світлі цих тенденцій у процесі державного стратегічного планування закономірним є враховувати обмеженість ресурсів, уніфікацію культур різних країн, активне міждержавне співробітництво в рамках світового співтовариства.

У державному стратегічному плануванні можна також використати закономірність єдності методів і основних функцій соціального управління на всіх рівнях державного управління: центральному, галузевому, регіональному. Єдність основних функцій соціального управління (планування, організація, контроль, регулювання і координація) визначається єдністю процесу управління на всіх його рівнях. Відповідно до цього державне стратегічне планування являє собою чітко визначену, теоретично обґрунтовану мо-

дель, яка при зміні політичної ситуації в країні працює однаково ефективно завдяки закону єдності та взаємозв'язку функцій на різних рівнях управління.

Закон оптимального співвідношення централізації і децентралізації повноважень органів державної влади визначається різноманітністю умов об'єктів. Практична реалізація даного закону при складанні державних стратегічних планів полягає в урахуванні функціональних особливостей органів державної влади на різних рівнях.

Висновки. Отже, державне стратегічне планування як функція державного управління існує у відповідності до його законів та закономірностей.

Закономірність єдності соціально-економічної системи — одна з найважливіших у державному стратегічному плануванні, оскільки відображає зв'язок між елементами системи, який тривалий час зберігає її цілісність під час зміни стану соціально-економічної системи. Державне стратегічне планування характеризується тим, що воно є процесом визначення цілей на вищому рівні, проте, інші, нижчі рівні мають бути узгоджені з вищим. Для пояснення даного процесу можна використати «Закон необхідного різноманіття», сформульований Уільямом Росс Ешбі. На рівні державного управління закон цілісності системи, як правило, проявляється в розробці і реалізації стратегій розвитку, державних, регіональних і галузевих програм, спрямованих на вдосконалення політичних, економічних, соціальних та інших процесів. Кожна сформульована ціль має бути спрямована на досягнення результату відповідно до закону взаємозалежності цілей державного стратегічного планування і досягнутих результатів.

Завдяки дії та використанню законів і закономірностей державного управління державне стратегічне планування являє собою цілісний, системний процес, що сприяє підвищенню ефективності державного управління.

Перспективами подальших досліджень у даному напрямі є визначення та структурування принципів державного стратегічного планування.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Атаманчук, Григорий Васильевич. Теория государственного управления : учебник / Г.В. Атаманчук. — М. : Издательство «Омега Л», 2010. — 525 с.
2. Державне управління: основи теорії, історія і практика [Текст] : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. - 393 с.
3. Державне управління: підручник у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [таін.]. – К. ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
4. Закони, закономірності управління // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.osvita-plaza.in.ua/index/shpargalki_slovnik_filosofskikh_terminiv/0-1014
5. Філософія: Навч. посіб. / Л.В.Губерський, І.Ф.Надольний, В.П.Андрущенко та ін. ; За заг. Ред. І.Ф.Надольного. – К.: Вікар, 2008. – 534 с.
6. Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://polbu.ru/knorrning_management/ch11_i.html
7. Людвиг фон Бергаланфи. Общая теория систем: критический обзор. В сборнике переводов Исследования по общей теории систем. М.: – Прогресс, 1969. – 520 с.
8. Пушкин В. Г., Урсул А. Д. Информатика, кибернетика, интеллект. Философские очерки : Монография. управления // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bookol.ru/nauka_obrazovanie/filosofiya/44980/fulltext.htm
9. Смирнов Э.А., Теория организации. – М.: Инфа-М, 2008. – 248 с.
10. Халиков М.И. Система государственного и муниципального управления // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rumvi.com/products/ebook/система-государственного-и-муниципального-управления>
11. Шевлюков В.А. Методология исследования сложных самоорганизующихся систем. Учебно-методическое пособие. – Нальчик: Каб.-Балк. ун.-т, 2003. – 64 с.

REFERENCES:

1. Atamanchuk, H. V., 2010. Teoiya gosudarstvennogo upravlenia [Theory of Public Administration]. Moscow (in Russian).
2. Derzhavne upravlinnia: osnovy teorii, istoria i praktyka. V. D. Bakumenko, P. I. Nadolishniy, M. M. Izha, G. I. Arabadzhi [Public Administration: the base of theory, history and practice]. 2009.Odesa (in Ukrainian).
3. Derzhavne upravlinnia. Red. kol. : Yu. V. Kovbasiuk [golova], K. O. Vashchenko, Yu. P. Surmin [Public Administration]. Kyiv ; Dnipropetrovsk, 2012. Vol. 1. 564 p. (in Ukrainian)..
4. Zakony, zonomirnosti upravlinnia [Law, regularity of management]. Regime to access : http://www.osvita-plaza.in.ua/index/shpargalki_slovnik_filosofskikh_terminiv/0-1014 (in Ukrainian)..
5. Filosofia. Uporyad. L.V.Guberskiy, I.F.Nadolnyi, V.P.Andrushchenko ta in. ; Za zag. red. I.F.Nadolnogo [Philosophy]. 2008. Kyiv. (in Ukrainian).
6. Knorrning, V.I. Teoriya, praktika i iskusstvo upravlenia [Theory, practice and arts of management]. Regime to access : http://polbu.ru/knorrning_management/ch11_i.html (in Russian).
7. Liudvig fon Bertalanfi. Obshchaia teotia sistem: kriticheskiy obzor [General systems theory: critical review]. 1969. Moscow (in Russian).
8. Pushkin, V. G., Ursul, A. D. Informatika, kibernetika, intellekt [Computer science, cybernetics, intellect]. Regime to access : http://www.bookol.ru/nauka_obrazovanie/filosofiya/44980/fulltext.htm (in Russian).
9. Smirnov, E.A., 2008. Teoria organizacii [Theory of organization]. Moscow (in Russian).
10. Khalikov, M.I. Sistema gosudarstvennogo i municipalnogo upravlenia [The Public Administration and municipal management system]. Regime to access : <http://www.rumvi.com/products/ebook/система-государственного-и-муниципального-управления> (in Russian).
11. Shevlokov, V.A., 2003. Metodolodia issledovania slozhnykh samoorganizuiyshchih system [Research methodology of difficult self organization systems]. Nalchik (in Russian).

Євмешкіна Олена Леонідівна – докторант

Національна академія державного управління при Президентові України

Адреса: 03057, Київ, вул. Єжена Потьє, 20

Євмешкіна Елена Леонидовна – докторант

Національная академия государственного управления при Президенте Украины

Адрес: 03057, Киев, ул. Эжена Потье, 20

Yevmieshkina Olena L. – doctoral candidate

National academy for public administration under the President of Ukraine

Address: 20, Ezhena Pottier Str., Kyiv, 03057, Ukraine

E-mail: corona777@ukr.net