



В. В. Рєзнік*

ПОНЯТТЯ ПРИНЦИПУ СТРАТЕГІЧНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*“Без принципів, ми в темі, у хаосі; без
досвіду й міри, навіть із найкращими
принципами, ми теж у скрутному стані.
Принцип — це маяк, що допомагає
орієнтуватися: служити він може тільки
тим, хто знає шлях у порт”
А. Файоль*

Формування суті та змісту принципів саме стратегічного державного управління є важливим завданням сучасної управлінської науки, яке стосується як вищих посадових осіб держави, так й тих людей, заради кого ці принципи втілюватимуться в життя.

На думку авторів навчального посібника “Державне управління в Україні: організаційно-правові засади” розроблення принципів державного управління є одним з основних проблемних питань в теорії державного управління з позиції загальної теорії управління¹.

В. Бакуменко, В. Князєв та Ю. Сурмін формування принципів державного управління, аналіз їх наукової, оціночної та практичної транскрипції вважають однією з основних задач проблемного поля методології державного управління в Україні².

Для більшої наочності наведемо взаємозв'язок принципів стратегічного державного управління з іншими категоріями управління. При цьому автор пропонує один із підходів до побудови логічного ланцюжка категорій, в основі якого лежить тлумачення самої категорії “державне управління” в широкому розумінні.

На погляд автора, акцент на стратегічному аспекті принципів державного управління, задекларованому у назві даної глави вимагає розкриття загальних принципів державного управління, які мають бути покладені в основу діяльності усіх гілок влади й відповідно усіх органів державної влади.

На цей час багатьма вченими, як в Україні, так й за її межами, проведено ретельний аналіз великої кількості граней державного управління, зокрема, через варіанти визначення місця, ролі та змісту принципів державного управління.

Можна виділити праці таких вчених, як А. А. Маліновський (О. Богданов) В. Г. Афанасьєв, Г. В. Атаманчук, Н. Р. Нижник, В. А. Кобзаненко, М. І. Круглов, Ю. А. Старцев, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, О. Бандурка, В. М. Іванов, М. І. Кабушкін, В. І. Кнорринг, Гарінтон Емерсон, Анрі Файоль, Ф. У. Тейлор, Макс Вебер та багато інших.

Аналіз підходів до управління, соціального управління, менеджменту, державного управління, державного регулювання, *public administration*, стратегічного державного управління, які застосовані авторами в їх працях дозволяє запропонувати наступну логічну схему (табл. 1).

© Рєзнік В. В., 2007

* аспірант Національної академії державного управління при Президенті України (м. Київ)

¹ Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посібник / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін.; За заг. ред. Н. Р. Нижник. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — С. 12-13.

² Бакуменко В., Князєв В., Сурмін Ю. Становление методологии государственного управления // Управление государственной службой Российской Федерации: Материалы научно-практического семинара, проведенного в РАГС при Президенте РФ 30 октября 2003 г. — М., 2004.



Таблиця 1.

**Логічна схема взаємозв'язку принципів стратегічного
державного управління з іншими категоріями управління**

Категоріальний ряд ключових наукових понять, що мають безпосереднє відношення до категорії «управління»		
система — культура — цінності — інтерес — особистість — влада — держава — політика — управління — право — праця — розвиток ³		
↓		
Управління		
↓		
Біологічне управління	Соціальне управління	Технічне управління
	Розкривається через категорії: закони соціального розвитку, соціальні закони відповідного періоду (етапу) соціального розвитку, закони й закономірності соціального управління, принципи соціального управління , функції соціального управління, методи, механізми, процедури, акти та інші	
↓		
<i>Місьцеве управління</i> (муніципальне управління, місьцеве самоуправління, комунальне управління)	Державне управління (організація і функціонування держави, включаючи законодавчу, виконавчу та судову гілки влади) Розкривається через категорії:	<i>Суспільне управління</i> (упр. в суспільних об'єднаннях та неком. організ), Комерційне управління (<i>менеджмент</i>)
	- загальні (розкривають процес державного управління, далі — д.у.): завдання д.у., функції д.у., повноваження органу державної влади, суб'єкти та об'єкти д.у., управлінські відносини, управлінські зв'язки, управлінські рішення ...; - категорії систематизують чого характеру: державна влада, органи державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), структурний підрозділ, державна служба, політичний діяч, посадова особа, службова особа, державний службовець, правові акти управління; - категорії, що розкривають специфіку управлінської діяльності: механізми державного управління, управлінські технології, методи державного управління, форми управлінської діяльності, принципи державного управління , культура управління, етика державного службовця... ⁴	
↓		

³ Кобзаненко В. А. Государственное управление: основы теории и организации. В 2-х тт.: Учебник. — М.: Статус, 2002. — 366 с.

⁴ Маліновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. Вид. 2-е, доп. та перероб. — К.: Атіка, 2003. — 576 с.



Закінчення таблиці 1.

↓		
За масштабністю та значенню дій		
Ситуативне (тактичне) державне управління (адміністративний рівень)	Стратегічне державне управління (інституціональний рівень)	Програмно-цільове (оперативне) державне управління (адміністративний рівень)
	Розкривається через категорії: Принципи стратегічного державного управління , проце-дури реалізації принципів державного управління, концепції, стратегії, стратегічні програми ...	
↓		
Стратегічне державне управління в сфері внутрішньої політики	Стратегічне державне управління в сфері національної безпеки	Стратегічне державне управління в сфері зовнішньої політики

Принципи — це специфічне поняття, змістом якого є не стільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Вони є результатом узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальним началом їх діяльності⁵.

Принципи державного управління — важлива категорія управлінської науки, будучи однією з її основ. Принципи як поняття теорії відображають сутність і реальність процесів державного управління, підпорядковуючись певним законам.

Зробимо спробу дослідити спочатку які є визначення та поняття самої дефініції “принцип”, а потім поступово розглянемо ті з них, які мають відношення до управління, менеджменту, державного управління, стратегічного управління, стратегічного менеджменту, стратегічного державного управління.

Новий тлумачний словник української мови укладачів В. Яременка та О. Сліпушко дає таке тлумачення:

Принцип — 1. Основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. і.; засада; // Основний закон якої-небудь точної науки. В принципі — в основному, в загальному; 2. Особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; 3. Переконавання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; канон⁶.

Тлумачний словник живої великоросійської мови Володимира Даля дає нам наступне визначення: **принцип** — науковий або моральний початок, основа, правило, підґрунтя, від якого не відступають⁷.

Словник російських синонімів та схожих за змістом виразів Н. Абрамова пропонує наступний ланцюжок синонімів: **принцип** — погляд, закон, правило. Погляд — світогляд, погляд, думка, розуміння, принцип; образ думок, представлення, точка зору. Закон — правило, постанова, положення, підстава, початок, принцип; віра. Правило — закон, узаконення, початок, положення, постанова, норма, принцип, статут.

⁵ Там само. — С. 190.

⁶ Новий тлумачний словник української мови / Укл. В. Яременко та О. Сліпушко. У 3-х томах. — К.: Аконті, 2007. — Том 2. — С. 899.

⁷ *Даль В.* Толковый словарь живого русского языка. — М.: Гос. изд-во иностр. и национал. словар., 1955.



Принцип або початок, відповідно до Малого енциклопедичного словника Брокгауза й Єфрона — те, що є підставою для існуючого, об'єднує в думках й у дійсності сукупність фактів, керівне правило⁸.

Принцип — (від лат. *principium* — початок, основа), основне вихідне положення якої-небудь теорії, учення, науки, світогляду, політичної організації та т.п.; внутрішнє переконання людини, що визначає його відношення до дійсності, норми поведінки й діяльності; основна особливість роботи якого-небудь механізму, приладу⁹).

Для практичного розуміння поняття “принцип” доцільно навести міркування О. С. Виханського. “... Принципи в житті багатьох людей відіграють дуже важливу роль, тому що вони систематично регулюють їх поведінку. Принципи втілюються в стійких нормах поведінки, обмеженнях, табу, стійких формах реакції на явища, процеси та людей¹⁰”.

Принципи формуються на основі системи цінностей вони є стійкою формою проявів системи цінностей і втіленням вірувань у вигляді визначених стандартів поведінки.

Люди не обов'язково усвідомлюють, які цінності й вірування знаходять своє втілення в окремих принципах. Часто принципи приймаються людьми як вірування, і вони слідують їм в своїй діяльності, не задаючи питання виправданості і причини слідування цим принципам. Принципи можуть створюватися людьми самостійно. Однак найчастіше вони переймаються з оточення разом з вихованням та іншими формами пізнання навколишньої дійсності¹¹”.

Принцип — це певне правило, сформульоване на основі пізнання законів чи закономірностей, якими люди керуються, зважаючи на свою внутрішню переконаність і досвід щодо необхідності чинити саме так.

Розглянемо деякі особливості принципів менеджменту.

Реальний механізм дії принципів менеджменту полягає у визнанні й дотриманні їх вимог суб'єктом управління при здійсненні впливу на об'єкт управління.

Принципи менеджменту — основні правила, ідеї, норми поведінки, розроблені управлінською наукою та практикою, дотримання яких гарантує ефективне управління виробничо-господарською і соціальною діяльністю організацій¹¹.

На відміну від об'єктивних закономірностей менеджменту принципи менеджменту формулюються суб'єктивно, але з урахуванням дії закономірностей. Розробляючи принципи менеджменту, потрібно враховувати такі положення:

- застосування певних принципів менеджменту гарантує ефективний менеджмент у певному місці, за певних умов і протягом певного часу;
- принципи менеджменту забезпечують ефективні результати за їх системного використання;
- принципи менеджменту не слід догматизувати;
- науковому узагальненню підлягають ті принципи менеджменту, які стабільно гарантують очікуваний результат.

Принципи управління — правила, якими керуються суб'єкти управління. Принципи управління визначають вимоги до системи, процесу та механізму управління. Принципи управління змінюються з розвитком суспільства¹².

⁸ Энциклопедический словарь И. Е. Андреевского, издатели: Ф. А. Брокгауз (Лейпциг), И. А. Ефрон (С.-Петербург). В 82-х томах. — С-Пб.: Семеновская типо-литография, Фонтанка № 92, 1890.

⁹ Большая советская энциклопедия. В 30-ти томах / Гл. ред. Прохоров А.М. изд.3-е. — М.: Сов. энциклопедия, 1969.

¹⁰ Виханский О. С. Стратегическое управление: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Гардарики, 2002. — С. 259-260.

¹¹ Хміль Ф. І. Основи менеджменту: Підручник. — К.: Академвидав, 2005. — 608 с.

¹² Экономические и финансовые словари / Глоссарий.ру [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.slovari.yandex.ru.



В. І. Кнорринг також приділяє увагу принципам управління¹³. Так, зокрема, він пише про те, що наука управління має у своїй основі **систему базових положень, принципів, що властиві тільки їй**, і при цьому спирається на закони, досліджувані іншими науками, пов'язаними з управлінням. Очевидно, що, перш ніж приступити до вивчення соціально-психологічних аспектів управління та мистецтва впливу на особистість і колектив, необхідно розглянути фундаментальні основи управління — його *принципи*. Будинки починають будувати не з даху, а з його фундаменту.

На думку В. І. Кнорринга основними задачами науки управління є **вивчення і практичне застосування принципів управління**.

У підручнику утверджується, що принципи управління об'єктивні, тобто не залежать від волі та бажань окремих особистостей, хоча будь-яка істина пізнається через найскладнішу систему суб'єктивно-об'єктивних відносин, і в цьому основні труднощі управління соціумом і окремою особистістю. Ці принципи не можна вважати абсолютною істиною, а тільки лише інструментом, що дозволяє хоч трохи підняти завісу над найскладнішим світом особистості і колективу і лише підказати керівникові, як краще впливати на контрольовану систему і яку реакцію можна, імовірно, очікувати на керуючий вплив.

Принципи управління виробництвом, суспільством і особистістю, на думку В. І. Кнорринга, спираються на діалектичний закон розвитку, що узагальнює досвід людської цивілізації. При зміні соціально-політичних формацій, при безперервному розвитку всіх явищ у світі змінюються й удосконалюються методи, форми, техніка і самі принципи управління. Зміни політичної й економічної ситуації в країні, перехід на новий рівень знань наповнюють новим змістом теорію і практику, не можливо користуватися прийнятою системою категорій вічно.

Н. Р. Нижник та О. А. Машковим наводиться думка про те, що ця категорія науки державного управління синтезує в собі закономірності управління та характерні риси реальної практики державного управління. Сьогодні проблема принципів часто ігнорується, багато змін, що відбуваються у сфері державного управління, ще здійснюються виходячи з суб'єктивних поглядів. Немає цілісного, комплексного підходу при визначенні системи принципів під час створення та зміни державних структур. У результаті суспільство погано відчуває вплив апарату на державне управління¹⁴.

Що стосується самого поняття, то автори вважають, що під **принципами управління** потрібно розуміти основні правила, положення та норми поведінки, за якими діють учасники державного управління за умов, що склалися в суспільстві.

Принципи державного управління **синтезують та відображають** об'єктивність законів суспільної формації, характерні риси практики державного управління.

Принципи управління **визначають** вимоги до системи, структури, організації і процесу державного управління.

У принципах державного управління знаходять свій вияв **основні вимоги**, що ставляться до побудови органів управління та методів здійснення функцій управління, доцільний характер взаємовідносин учасників управлінських відносин.

Принципи управління **являють собою результат узагальнення** людьми об'єктивно діючих законів та закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів та ознак, які стають загальною підставою їх діяльності.

¹³ Кнорринг В.І. Теория, практика и искусство управления: Учебник. — М.: Норма-ИНФРА, 1999.

¹⁴ Нижник Н. Р., Машков А. А. Системный подход в организации государственного управления. — К., 1998.



Водночас науково-теоретичне узагальнення та напрацювання людьми принципів не означає, що вони мають суто суб'єктивний характер.

Принципи управління **відображають сутність явищ** та реальних процесів управління, що підпорядковуються певним законам і закономірностям. Вони об'єктивні так само, як закони і закономірності.

Тобто **принципи управління** — це керівні ідеї, основоположні засади, що відображають закономірності розвитку відносин управління.

На практиці важливе значення має зв'язок принципів управління з методами управління, що не можна розглядати без цілеспрямованого впливу. Ціль управлінського впливу визначає відповідні методи управління, а принципи дозволяють вибрати для досягнення цілі найбільш ефективні в цих умовах методи. Важлива різниця між принципами та методами полягає в тому, що принципи управління постійні та мають обов'язковий характер. Сутність же методів управління може змінюватися залежно від зміни умов при збереженні принципів. Зв'язок між принципами та методами односторонній.

Принцип дозволяє формувати систему методів і кожний метод окремо. Але кожний окремий метод не має такого впливу на принцип управління. Тільки вся сукупність методів у відповідних умовах може мати зворотній вплив на склад принципів, на форми їх використання.

Цікавим є підхід до поняття принципу державного управління Г. В. Атаманчука¹⁵. Зокрема, говориться про те, що **принцип**, як поняття теорії відображає в системі державного управління **закономірності, відносини, взаємозв'язки** між її елементами. Це специфічне поняття, у якому міститься не стільки сама закономірність, відношення, взаємозв'язок, скільки наше **знання** про них. Принцип є фіксація результатів наукового пізнання з усіма наслідками.

В проблемі принципів державного управління виділяються три взаємопов'язані й взаємообумовлені аспекти:

- по-перше, **онтологічний**;
- по-друге, **гносеологічний**;
- по-третє, **методологічний**.

На думку Г. В. Атаманчука у проблемі принципів державного управління найбільш відчутно виявляється **діалектика об'єктивного і суб'єктивного, знання і практичної дії**. Вони не предмет чистої свідомості, умоглядності, і тому важко погоджуватися з тими авторами, у тому числі і досить іменитими, котрі дають перелік тих або інших принципів, особливо не утруднюючи себе доказами їхнього матеріального буття.

Г. В. Атаманчук акцентує увагу на тому, що **поняття «принцип державного управління»** покликано в науковій, а потім і в правовій формі відображати закономірності, відносини та взаємозв'язки, що об'єктивно існують у державному управлінні та які мають особливе значення для його організації і функціонування. Воно повинно «увібрати» у себе генетичні основи принципів, їх логічні і правові форми та їхню методологічну роль.

В. Г. Афанасьєв загальні принципи наукового управління соціалістичним суспільством розуміє як **основні правила діяльності органів, людей, які покликані здійснювати управління економічними та соціальними процесами**¹⁶.

В ще одному виданні, використовуючи вже відомий нам підхід до поняття принципів управління подає деякі **особливості принципів соціального управління**¹⁷.

¹⁵ Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. — М.: ОАО "НПО "Экономика", 2000. — 302 с. — (Энциклопедия управленческих знаний).

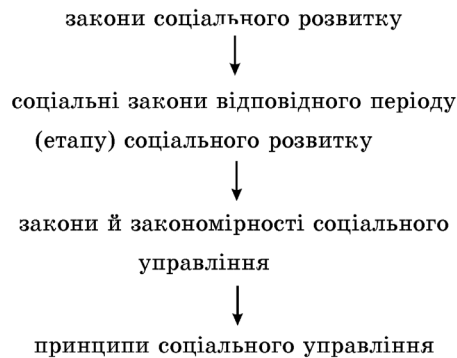
¹⁶ Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опит системного исследования). изд. 2-е, доп. — М.: Политиздат, 1973. — 390 с.

¹⁷ Основы социального управления: Учебное пособие / Под ред. В. Н. Иванова. — М.: Высшая школа, 2001. — 271 с.



Враховуючи, що державне управління та стратегічне державне управління є частиною соціального управління розглянемо деякі наведені аспекти більш детально.

Під принципами соціального управління варто розуміти правила, основні положення й норми поведінки, якими керуються органи управління в соціальних умовах, що створились у суспільстві. Вони визначають вимоги до системи, структури, процесу й механізму соціального управління. Принципи управління являють собою результат узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, властивих їм загальних рис, характерних фактів й ознак, які стають загальним початком їхньої діяльності. Отже, принципи соціального управління — це керівні ідеї, вихідні положення, що відображають закони розвитку відносин управління. Взаємозв'язок принципів, законів і закономірностей можна уявити в такій послідовності:



Принципи стратегічного державного управління — основні ідеї, закономірності, правила, взаємозв'язки, які є результатом дії основних (стратегічних) законів розвитку конкретної держави у визначеному історичному періоді, закріплені нормативно-правовими актами та використовуються суб'єктами стратегічного державного управління для підготовки та реалізації стратегічних програм розвитку країни.

