

Николаєва В.І.

Донецький державний університет управління

СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ ТА ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ

У статті надано узагальнену характеристику різноманітних шкіл в управлінні, які склалися у минулому столітті. Досліджено кілька новітніх моделей-підходів управління суспільним розвитком. Доведено, що сучасне державне управління системою соціальної роботи розвивається як державно-громадське із залученням громадянського суспільства на основі соціального партнерства. Проаналізовано ступінь адекватності сучасних теорій і концепцій до застосування в державному управлінні системою соціальної роботи. Автором запропоновано транзитивну теорію державного управління системою соціальної роботи.

Ключові слова: концепція, концептуальний підхід, державне управління, система соціальної роботи, державно-громадське управління, громадянське суспільство, транзитивна теорія.

Постановка проблеми. ХХІ століття ознаменувалося зародженням нової епохи, на зміну індустріального суспільства прийшло постіндустріальне, яке характеризується глобальними і інформаційно-комунікативними трансформаціями. Вочевидь, реформування державного управління є закономірним, це має супроводжуватися розробкою нових концепцій та принципів управлінської діяльності. Це не означає, що дійсні концептуальні теорії необхідно ігнорувати, актуальність окремих положень не викликає сумніву, але їх доречно застосовувати з доповненнями або об'єднуючи концепти декількох з урахуванням політичних, економічних, соціокультурних умов у кожному суспільстві, регіоні.

Водночас слід зазначити, що розроблення нових концепцій державного управління, як стверджує Ю. Сурмін [1], «сприяє врахуванню трьох груп кардинальних змін соціуму: на рівні особистості, національного суспільства і глобального співтовариства», які безпосередньо впливають один на одного, тому виникають флуктуації у системі управління. Автор наполягає на стратегічному плануванні, що дозволить спрогнозувати як розвиток усього суспільства, так і окремих його систем, проте вдосконалення концептуальних підходів має спиратися вже на накопичений досвід як світової, так і вітчизняної побудови ефективної системи державного управління. Необхідно враховувати роль індивідуальної свободи особистості, що може як ускладнити, так і полегшити одночасно процес управління. Тому до розробки нових концепцій висувається низка вимог: опора

на спеціальну ціннісно-орієнтаційну підсистему; демократизація управління через дебюрократизацію та децентралізацію і соціальне партнерство з громадським сектором; наукоємність й інтелектуальна насиченість; сприяння імплементації інновацій і антикризового управління; контроль із боку громадськості; захист прав людей. Це могла би стати ціннісно-проектно-технологічна концепція державного управління, що поєднує організацію, менеджмент і технології управління [там же, с. 238–243, 247].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні вітчизняні науковці констатують про значні зрушення та пошук нових парадигм у теорії державного управління. Це зумовлено обранням Україною вектора євроінтеграції й орієнтації на децентралізацію, підвищення соціальних стандартів, розвитком активності громадянського суспільства реформування майже усіх сфер українського суспільства, а також сфери державного управління. Новітні реалії сьогодення вимагають робити основний фокус на впровадження у цій сфері інновацій, спираючись на принципи інтеграції та інтернаціоналізації.

Концепції управління розглядаються у працях таких зарубіжних дослідників, як Е. Дауні, А. Етціоні, Д. Істон, Г. Ласуел, О. Моргенштерн, Г. Саймон, Ч. Ліндблом, Дж. Марч та ін. Крім того, у висвітленні проблем управління безумовний внесок внесли відомі соціологи, зокрема М. Вебер, Т. Парсонс, Р. Мертон, П. Бергер та ін., політологи, зокрема Р. Даль, М. Полсбі, Г. Райт, П. Бурдье, К. Оффе, М. Дюверже, С. Роккан,

С. Ліпсет та ін., економісти, зокрема Й. Шумпетер, Дж. Гелбрайт, Т. Веблен та ін.

Теоретико-методологічні засади державного управління досліджують такі відомі українські вчені, як В.Д. Бакуменко, М.М. Білинська, І.В. Валентюк, К.О. Ващенко, Г.В. Єльнікова, В.С. Загорський, С.В. Загороднюк, О.С. Ігнатенко, М.М. Іжа, В.М. Князев, Ю.В. Ковбасюк, В.І. Луговий, В.А. Ландсман, А.А. Попок, О.О. Рафальський, С.М. Серьогін, Ю.П. Сурмін, Г.В. Щокін та ін. Однак при цьому досі залишаються не до кінця вивченими застосування реалізації концепцій управління і державного управління у площині системи соціальної роботи.

Метою статті є розгляд визначення різних концепцій та теорій управління, здійснення аналізу ступеня адекватності застосування до державного управління системою соціальної роботи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Управління системою соціальної роботи вступає у нову стадію свого розвитку, у зв'язку зі становленням державно-громадської форми управління, яка була задекларованою ще на початку 90-х років минулого століття з часів набуття Україною незалежності. Зауважмо, що трансформації в управлінській практиці мають відбуватись після глибокого наукового обґрунтування.

Загалом, за парадигмального підходу до державного управління виділяють такі тенденції розвитку методології державного управління:

- перехід від патерналістської парадигми до ліберальної, згідно з якою акценти місії держави зміщуються із соціального захисту кожного громадянина на створення умов для соціально-економічної незалежності індивіда від держави, перетворення його на партнера держави;

- активізація інструментально-прагматичного парадигмального комплексу, зумовлена реформуванням державного управління;

- загальне домінування системної парадигми, яка має безліч транскрипцій, що часом суперечать одна одній, і зумовлені відмінністю методологічної культури державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування;

- загострення потреби в інноваційній, практичній та інституційній парадигмах, що означає розуміння реформ як реальних інноваційних процесів інституційного характеру [2, с. 13].

Іntenсивні темпи науково-технічного розвитку висунули на перший план ті системи управління, які можуть швидко освоювати результати нововведень. Не можна ігнорувати і світові зрушення та тенденції: глобалізаційні соціально-економічні зміни, формування структур постіндустріального суспільства, посилення міграційних процесів, демографічна криза тощо.

Процеси глобалізації суспільного життя, що відображають взаємозалежність країн і регіонів, що постійно зростає, стають важливим чинником, що визначає розвиток теорії і практики управління в сучасному світі. Інтернаціоналізація передбачає необхідність міжнародного співробітництва у сфері управління [3].

Як визначається у соціологічній енциклопедії [4, с. 194]: «Концепція (від лат. сопсертіо – сприйняття) – спосіб розуміння, трактовка процесів або явищ; система доказів певного положення, сукупність поглядів на окремий предмет дослідження, доктрина, теоретичний напрям або підхід, провідна ідея; форма провідного ідейного задуму під час формування державної політики або розробленого і затвердженого в установленому порядку

Таблиця 1

Узагальнена характеристика різноманітних шкіл в управлінні

Назва напрямку школи управління	Представники	Основна ідея підходу
Наукове управління	Ф. Тейлор, Ф. і Л. Гілберт, Г. Гантт	Стосувався тільки виробництва. Досягнення високої ефективності можливе тільки за умов аналізу змісту роботи та визначення її основних компонентів із застосуванням різних методів.
Класична або адміністративна школа управління	А. Фойоль, Л. Урвік, Д. Муні, А. Рейлі, А. Слоун	Упровадження універсальних принципів управління, за допомогою яких здійснювалося досягнення успіху будь-якої організації
Школа людських відносин (неокласична школа управління)	М. Фоллет, Е. Мейо, Р. Оуен	Людські взаємовідносини суттєво впливають на продуктивність праці. Спирається на нові опрацювання психології.
Школа поведінкових наук	К. Арджаріс, Р. Лайкерт, Д. МакГрегор, Ф. Герцберг	Застосування різноманітних компонентів соціальної взаємодії, мотивації, характеру влади, комунікацій в організаціях для підвищення ефективності людських ресурсів як окремого працівника, так і організації в цілому.

документа. У державному управлінні вважається доцільним попередньо розробляти науково обгрунтовану концепцію значущих політичних та законодавчих рішень.

Державне управління є мультидисциплінарною наукою, тому доцільним є розгляд загальних теорій управління. Так, ще на початку 20 століття зародився підхід стосовно відокремлення різних шкіл в управлінні [5, с. 65–68].

Окремі складники та принципи цих підходів можна впроваджувати у державному управлінні системою соціальної роботи, наприклад, деякі універсальні принципи А. Файоля, моделювання кризових ситуацій, із школи людських відносин «виросла» теорія людського фактора або концепти школи поведінкових наук. Водночас вищеперелічені підходи належать до сфери виробництва і не відображають повністю специфіку управління у соціальній сфері, до якої належить соціальна робота.

Тому у 20 столітті отримали розвиток інтегровані підходи до управління: процесний (інтеграція взаємозалежних управлінських функцій), системний (де система формується із підсистем, кожна з яких виконує певний функціонал), ситуаційний (вибір методів управління згідно виникаючої ситуації). Ключовими атрибутами цих підходів кардинально відрізняються від ранніх теорій управління: по-перше, багатовимірністю і багаточисельністю зв'язків як із внутрішнім, так із зовнішнім середовищем; по-друге, використанням синергетичного ефекту; по-третє, розглядання процесу управління як динамічного і складного явища, до якого не можна застосувати універсального методу та загальних принципів. На нашу думку, до підходів державного управління соціальною роботою, більше корелює ситуаційний підхід. Саме у ситуаційній концепції відбувається інтеграція процесного і системного підходів через орієнтування на зовнішні і внутрішні чинники, облік і врахування з метою досягнення поставленої мети.

С. Кові, характеризуючи розвиток теорії управління, виділяє чотири управлінські парадигми:

Парадигма наукового управління, в основу якої покладено економічну людину та економічну стабільність. Оптимальний стиль управління в такій ситуації визначається як авторитарний.

Парадигма людських відносин визнає поряд з економічною соціальною сутність людини. Оптимальним стилем управління є «доброзичливий авторитаризм».

Парадигма людських ресурсів додає до двох попередніх психологічну сутність людини. Стиль

управління спрямовано на розкриття потенціалу людини.

Принцип-центричне лідерство додає до попередніх розуміння людини як духовної істоти і базується на системі принципів у формі цінностей, ідей, ідеалів, норм. Основу такого управління становлять віра та довіра [6, с. 64].

М. Лукашевич одним із перших вітчизняних учених проаналізував концептуальні підходи управління у площині соціальної роботи і зазначив, що найбільш адекватними є школа людських відносин, школи науки про поведінку в поєднанні із системним, процесним та ситуаційним підходами [7, с. 28].

Система соціальної роботи є динамічною і відкритою системою, яка реагує на усі зміни як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Особливий вплив зчиняють негативні зрушення та трансформації у суспільстві, тому процес управління значно ускладнюється із-за неможливості прогнозування розгортання кризових ситуацій та наслідків.

Тому з цих позицій розглянемо кілька новітніх моделей-підходів управління суспільним розвитком, серед яких можна зазначити синергетичний, глобалізаційний, що охоплює ціннісний, екологічний, консенсусний та інтеграційний, інформаційно-інноваційний, корпоративний та соціальний підходи, нове державне управління. Застосування цих моделей підходів у процесах управління завжди посилюється засобами системного та ситуативного підходів, а також управління якістю [6, с. 135]. Ще досить цікавим підходом у нашому дослідженні є новий державний менеджмент, який як концепція і модель державного управління оформився у 1980-ті рр. Це була альтернатива наявній тоді бюрократії, ієрархічній організації, централізації, стабільності організації та державної служби, підґрунтям якої слугувало управління бізнесом у ринкових умовах. Виникла ця концепція у розвинутих країнах: США, Великобританії, Новій Зеландії, Канаді та ін. Специфіка переходу до нового державного менеджменту полягає у використанні принципу субсидіарності організації управління, у наближенні до споживача послуг, дотримання критерій ефективності, якості та рентабельності діяльності системи державного управління за рахунок створення мультипрофесіональної команди, якій делегуються повноваження від прийняття рішень до контролю за виконанням згідно з поставленими завданнями.

Згідно з цим підходом було започатковано вживання для опису змісту державного управління

поняття «керівництво», а не «адміністрування». Під керівництвом тут передбачається створення інтеграційної системи державних і недержавних та міжнародних інститутів або змішаних структур із метою розвитку суспільства і вирішення нагальних проблем. Цей підхід приділяє велику увагу мотивації та стимулюванню, але мало приділяється етичним принципам та значенню специфіки публічної сфери. Саме тому його досить важко застосовувати у державному управлінні соціальною роботою, проте цей підхід підходить у реалізації масштабних соціальних проектах.

Якщо розглянути подальший розвиток концепцій в управлінні, то необхідно вказати на ринково-ліберальний підхід (80–90 рр. XX ст.), політичних мереж (90-і роки XX ст. – перше десятиліття XXI ст.), а потім – рецептивного адміністрування (кінець першого десятиліття XXI ст.).

Розвиток управління потребує нових підходів, крім ринкових ієрархічних, необхідні політичні рішення, які забезпечують взаємозалежність держави та громадянського суспільства через реалізацію концепції «політичних мереж» (неоменеджерізм). Так звані «політичні мережі» виникають у різних сферах суспільства і є комплексом структурних взаємозв'язків між політичними інститутами держави і суспільством. Пріоритетні переваги цього підходу полягають у переплетенні державної влади і громадянського суспільства; заключенні угод у процесі обміну наявних ресурсами; об'єднанні зусиль; відсутності ієрархії в адміністрації; наявності культури консенсусу.

Так, у рецептивному адмініструванні передбачається врахування інтересів розвитку громадянського суспільства, високий ступінь відкритості адміністрації будь-якого рівня для загального контролю та широкої участі громадськості у процесі управління [8]. До державного управління системою соціальної роботи найбільш підходить підхід рецептивного адміністрування, де ключовими концептами є громадянське суспільство, демократія і соціальний менеджмент.

Останнім часом державна влада активно залучає громадськість до вирішення гострих соціальних проблем, прийняття управлінських рішень і контроль за їх виконанням тощо.

В Україні сучасне державне управління системою соціальної роботи розвивається як державно-громадське, адже увага фокусується на впливі держави та громадське саморегулювання у межах єдиного механізму. До того ж і державна влада, і громадськість є рівноправними акторами

у процесі управління соціальною роботою на засадах соціального партнерства. Тому необхідним є розгляд як ролі держави, так і недержавних структур, спільна взаємодія в управлінні соціальною роботою. Важливою для розуміння державно-громадського управління є концепція громадянського суспільства. Із точки зору управління, під визначенням «громадянське суспільство» сьогодні розуміють суспільство громадян із високим рівнем економічних, соціальних, політичних і культурних рис, яке утворює з державою розвинуті правові відносини, суспільство рівноправних громадян, що не залежить від держави, а взаємодіє з нею для суспільного блага [9]. Громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуття державою ознак правової, відстоюючи матеріальну і духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей.

Другий різновид типологічного аналізу або багатокритеріальна типологія менеджменту соціальної роботи (як одного із типів соціального управління (40 типів управління за різними критеріями)) надана В. Бехом [10]. Надано змістовну характеристику, а також визначено переваги і недоліки кожного типу. Серед них заслуговує уваги централізоване і децентралізоване управління соціальною роботою яке існує одночасно на практиці. Централізоване управління соціальною роботою характеризується наявністю значних владних повноважень на верхніх рівнях ієрархії системи управління. У децентралізованому управлінні основні повноваження функціонування соціальної системи делеговані на нижні рівні системи управління соціальною роботою під час збереження ієрархічної побудови установи соціальної роботи, на національному рівні зосереджено прийняття наважливих управлінських рішень із метою розробки стратегії, координаційних та рекомендаційних мір під час виникнення кризових етапів діяльності об'єкта управління.

Зараз отримує подальшу розповсюдженість проектне управління соціальною роботою, де пріоритетним завданням є послідовне вирішення соціальних проблем, із яких і складається програма відповідних дій; до цього ж прив'язані і функції, і всі характеристики організації управління. Оптимальною побудовою державного управління може стати матрична організаційна структура, у якій передбачається диференціація повноважень не за напрямками діяльності або за

масштабами управління, а за проблемною специфікою управлінських рішень [10, с. 405–406].

Варто зазначити, що українське суспільство на цьому етапі належить до транзитивних (перехідних) суспільств. Це суспільства Східної Європи та держави колишнього Радянського Союзу. Так, досить перспективною у державному управлінні системою соціальної роботи в умовах перехідного суспільства може стати «теорія суспільних мереж», яка пов'язана з участю громадянського суспільства та його позитивний вплив на політичні й управлінські процеси. Загалом, суспільна мережа визначається як спонтанно чи цілеспрямовано утворена, відносно стійка та впорядкована сукупність горизонтальних, перехресних відносин державних та недержавних суб'єктів суспільної діяльності (індивідів, груп, організацій, установ). Причинами виникнення можуть бути спільні інтереси, умови ресурсної чи іншої взаємозалежності, вирішення специфічних або непередбачуваних проблем шляхом прийняття певного консенсусу (не обов'язково в загальносуспільних інтересах). Під час вивчення мереж застосовується низка математичних методів: формалізовані представлення мереж у вигляді матриць і графіків; математичний вираз перехідності (транзитивності), централізованості [11].

На наш погляд, у такому разі доречним буде створення своєї самобутньої транзитивної (перехідної) теорії державного управління системою соціальної роботи. Сутність її полягає у швидкому реагуванні на зміни (наприклад, погіршення фінансування соціальної роботи, збільшення або зменшення вразливих категорій населення, які потребують соціальної допомоги (ВПО, учасники АТО та члени сімей тощо), реформування соціальної сфери та інші непередбачувані ситуації); гнучкості і структурній перебудові соціальних установ; створенні міжвідомчих державних коор-

динаційних рад на усіх рівнях державного управління, проведення моніторингу і коригування прийнятих соціальних програм із залученням усіх ресурсів та міжнародних донорів із фінансування змін; транспарентності і використання інформаційно-комунікативних технологій тощо. Цілком згодні з висловлюванням зарубіжних дослідників, що «...ефективне управління – це завжди управління за обставинами, що виникають, тобто ситуаційне управління» [12, с. 61].

Висновки. Таким чином, проведений аналіз дійсних теорій і концептуальних підходів державного управління дозволяє зробити висновок, що кожна з них має як позитивні, так і негативні сторони. Однак вирішальними критеріями, що треба обов'язково враховувати під час упровадження концепцій державного управління соціальною роботою є залежність змісту соціальної роботи від соціальної політики держави; відповідність і структурна повнота та завершеність системи органів управління соціальною роботою; професійна компетентність державних службовців; здатність системи державного управління адекватно реагувати на зміни у перехідний період. Найбільш дієздатними теоріями державного управління системою соціальної роботи, на наш погляд, є концепція людського фактора, концепція громадянського суспільства на основі соціального партнерства, проектний підхід, теорія суспільних мереж і транзитивна теорія.

Стратегічні й тактичні цілі державного управління системою соціальною роботою, головні напрями її розвитку можуть бути викладені в основоположному документі: концепції соціальної роботи та ефективної моделі управління соціальною роботою. Подальші перспективи дослідження у цьому напрямі стосуються розробки методологічного обґрунтування концепції вдосконалення державних механізмів управління соціальною роботою.

Список літератури:

1. Сурмін Ю.П. Методологія галузі науки «Державне управління»: монографія. Київ: НАДУ, 2012. 372 с.
2. Бакуменко В.Д., Князев В.М., Сурмін Ю.П. Методологія державного управління: специфіка структурного бачення. / Методологія наукових досліджень з державного управління: хрестоматія / упоряд.: С.В. Загороднюк, О.Л. Євмешкіна, В.В. Лещенко; за заг. ред. д-ра політ. наук К.О. Ващенко. Київ: НАДУ, 2014. С. 13.
3. Дорошенко Г.О., Семенець А.О., Богоявленський О.В., Тертичний О.О., Куценко Т.М., Макарова Л.Г., Кальницька М.О. Менеджмент: навчальний посібник / за заг. ред. Г.О. Дорошенко. Харків: ВСВ-Принт, 2015. 300 с.
4. Соціологічна енциклопедія. / Укладач В.Г. Городяненко. Київ: Академвидав, 2008. С. 194.
5. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. Пер. с англ. Москва: ВЛАДОС, 1999. С. 65–68.
6. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентів України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

7. Лукашевич М.П. Теоретичні витoki менеджменту соціальної роботи / Управлінські аспекти соціальної роботи: Курс лекцій / М.Ф. Головатий (кер. ав. кол.) Київ: МАУП, 2004. С. 28.
8. Менеджмент організацій і адміністрування: Навчальний посібник для підготовки до державного іспиту на ступінь магістра зі спеціальності «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)» / під ред. С.К. Харічкова, Г.А. Дорошук. Одеса: Освіта України, 2015. 444 с.
9. Усаченко Л. Аспекти, форми та напрями взаємодії органів державної влади з неурядовими організаціями. URL: www.kbuara.kharkov.ua. (дата відвідування 20.01.2019).
10. Бех В.П., Лукашевич М.П., Туленков М.В. Соціальна робота і формування громадянського суспільства: монографія / Нац. пед. ун-т імені М.П. Драгоманова. Київ: НПУ імені М.П. Драгоманова, 2008. 599 с.
11. Marsh D. and Martin S. Understanding Policy Networks. *Political Studies*. 2000. Vol.48. N 1. P. 4–21.
12. Кунц Г., О’Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. Москва: Прогресс, 1981. С. 61.

СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ И ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ

В статье предоставлена обобщенная характеристика различных школ в управлении, которые сложились в прошлом веке. Исследовано несколько новейших моделей-подходов управления общественным развитием. Доказано, что современное государственное управление системой социальной работы развивается как государственно-общественное с привлечением гражданского общества на основе социального партнерства. Проанализировано степень адекватности современных теорий и концепций к применению в государственном управлении системой социальной работы. Автором предложена транзитивная теория государственного управления системой социальной работы.

Ключевые слова: концепция, концептуальный подход, государственное управление, система социальной работы, государственно-общественное управление, гражданское общество, транзитивная теория.

MODERN THEORIES AND CONCEPTS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE SOCIAL WORK SYSTEM

The article gives a generalized description of various schools in management. Several recent models of management approaches to social development have been explored. It is proved that modern public administration of the social work system develops as a state and public with the involvement of civil society based on social partnership. The degree of adequacy of modern theories and concepts to the application in the public administration of the system of social work is analyzed. The author proposes a transitive theory of public administration of the social work system.

Key words: conception, conceptual approach, public administration, system of social work, public administration, civil society, transitive theory.