

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-2.20>

С. В. Карпюк

аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

СУТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ТРАНСФОРМАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВИ В ЕПОХУ СТАНОВЛЕННЯ ПОСТІНДУСТРІАЛЬНИХ СУСПІЛЬСТВ

Аналізуються: а) сутнісний зміст державного управління як складного і специфічного соціального феномену; б) особливості сучасних трансформаційних процесів управлінської системи держави в період становлення постіндустріальних інформаційних суспільств. Робиться основний акцент на тому, що об'єктивними засадами реформування, трансформації державного управління нині є радикальні зміни суспільств і країн, зміни політичних режимів та демократизація взаємин держави та суспільства. Підкреслюється, що подальше поглиблене розкриття суті та особливостей трансформації управлінської системи держави (державного управління) є важливою засадою вдосконалення та забезпечення практичного функціонування державного управління в інтересах людини (громадянина) і держави.

Особливі акценти робляться на тому, що в умовах радикальної зміни відносин між державою і громадянським суспільством, держава втрачає багато ознак патерналістського впливу на суспільство. Державне управління все більше демократизується, децентралізується, стає помітно людиноцентричним. Зі свого боку, ці процеси потребують не лише радикальної трансформаційної зміни моделей державного управління, але й: а) юридичного, політико-правового обґрунтування такого управління; б) конституювання нового характеру взаємин між державою і громадянським суспільством; в) запровадження і максимального використання нових, інноваційних управлінських технологій. Суттєвих змін набуває державна служба, як специфічна суспільно-корисна діяльність, а, відтак, в новому вигляді постає роль, місце, значення державного службовця в організації державного управління.

В процесі аналізу практичних трансформацій сучасного державного управління за основу найперше береться означення та обґрунтування найхарактерніших ознак відносин, що мають місце між вищими органами влади держави. Водночас важливіше значення мають три основних аспекти, а саме: а) характер структури та особливості повноважень вищих органів влади; б) порядок утворення та специфіка взаємовідносин органів влади між собою; в) ступінь впливу людей, громадян (громадянського суспільства) на діяльність органів влади. Особливий наголос слід робити на тому, що нове управління, в тому числі й у державно-управлінських процесах, – це має бути управління глибоко наукове, інноваційне, технологічно і науково переоснащене.

Вважаємо, що для розуміння сутності сучасних трансформаційних процесів у сфері державного управління варто звертатися до нормативної моделі раціональної демократії, яка містить такі положення: продуманий і раціональний поділ праці, струнку ієрархію управління, існування формальних правил і норм, приймання на роботу відповідно до наявними кваліфікаційними ознаками працівника.

Ключові слова: управління, державне управління, трансформація державного управління, модернізація державно-управлінської діяльності, соціальний феномен.

Постановка проблеми. Державне управління, як соціальний феномен, має власні джерела, ґенезу, суспільні трансформації. На сучасному етапі суспільного

розвитку радикальний вплив на зміну моделей (систем) державного управління має багато чинників, серед яких на перший план виходять зміна політичних систем і систем влади окремих держав, політична демократизація суспільного життя,

формування принципово інших взаємин держави та громадянського суспільства тощо. Згадані та інші чинники діють і взаємодіють між собою в умовах потужної глобалізації, інформатизації суспільств, впровадження в усі сфери суспільного життя принципово іншого характеру соціальних та інших технологій. Врешті, радикально видозмінюються цілісні моделі державного управління, тобто трансформуються управлінські системи держав, а тому, в теоретико-методологічному плані гостро постає потреба поглибленого аналізу суті, чинників та усвідомлення особливостей трансформації державного управління адекватно реальним потребам людини, громадянина і суспільства. Без такого аналізу реально неможливо практично побудувати та отримати дієву систему управління державою усіма сферами суспільного життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За останні два десятиліття проблеми трансформації управлінських систем сучасних держав знайшли достатнє розкриття у працях таких вітчизняних науковців як В. Авер'янов, О. Антонова, В. Бакуменко, К. Бостан, Р. Войтович, В. Горбатенко, Г. Дмитренко, Г. Еллінек, М. Карпа, В. Козаков, В. Куйбіда, Т. Ляшенко, Є. Марчук, А. Михненко, Н. Нижник, О. Новакова, Г. Опанасюк, О. Пархоменко-Куцевіл, Г. Райт, Є. Романенко, В. Тертичка, О. Усаченко, В. Цветков, В. Шаповал та інших. Виділимо на цій декілька найбільш помітних спеціальних робіт. По-перше, це восьми томна енциклопедія «Державне управління», яка була підготовлена великим науковим колективом Національної Академії державного управління при Президентові України. В ній робиться акцент на тому, що державне управління наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття набуло принципово нового розвитку. Особливий інтерес, на цій, викликає словникова частина енциклопедії та томи, в яких йдеться про світову та європейську практики трансформації державного управління в епоху переходу від постіндустріальних до інформаційних суспільств. Ґрунтовними є монографічна праця К. Бостана «Форма правління сучасної держави: проблеми теорії,

історії, практики» (Запоріжжя, 2015 р.) та колективна монографія за редакцією В.М. Князева «Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми» (К., 2003).

Серед закордонних, в тому числі російських дослідників означеної проблематики, виділимо праці Г. Атаманчука («Государственное управление (организационно-функциональные вопросы» (Москва, 2000 р.); Б. Гурне («Державне управління: пер. з франц.» (Київ, 2003 р.); Г. Еллінека («Общие учение о государстве: пер. з нем.» (Санкт Петербург, 2004 р.); С. Куриц («Болезни государства. Диагностика патологий государственного управления и права» (Москва, 2009 р.); Парандис Ханна «Империя и влияние в новом мировом порядке: пер. з англ.» (Москва, 2011 р.) та інші.

За усієї наявності спеціальної наукової літератури з даної проблематики, все ж мало дослідженими є специфічні засади та проблеми трансформації управлінських систем сучасних держав відповідно до зміни характеру держав, трансформації їх політичних систем, демократизації суспільного розвитку, посилення впливу громадянського суспільства на державно-управлінські процеси, що і викликало потребу підготовки даної статті.

Мета статті – на основі аналізу, зіставлення важливіших теоретико-методологічних підходів до обґрунтування та пояснення суті основних трансформаційних процесів у сфері державного управління, визначити суть, чинники та особливості трансформації управлінської системи держави на етапі переходу суспільств до їх інформаційного стану, виокремити складові частини такого процесу, що є недостатньо проаналізованими та у вітчизняній науці державного управління.

Виклад основного матеріалу. Вихідним у теоретичному аналізі феномену «державне управління» (управлінська система держави) є положення про те, що таке управління детерміноване в часі, у суспільно-політичній ситуації, як зазначав відомий німецький вчений Георг Еллінек [1]. Крім того, зауважує український політолог С. Рябов, форма державного правління завжди суб'єктивна і залежить

від того «хто здійснює реальну владу, скільки осіб бере участь у прийнятті рішень і у який спосіб ці особи отримують такий статус» [2, с. 696]. Водночас варто врахувати й точку зору українського правознавця В. Шаповала в тій частині, що форма державного управління «відображає інституційні особливості організації державного владарювання <...> та особливості статусу глави держави» [3, с. 295]. Врешті таке (основне, однак не останнє) – на думку більшості фахівців, державне управління виглядає саме як управління соціальне. Так український юрист С. Бостан звертає увагу на те, що державне управління «це спосіб володарювання вищого рівня, за якого керівництво соціальними процесами в державі здійснюється верховними органами» [4, с. 79].

Виходимо далі з того, що трансформація держав і суспільств сьогодні, за їх переходу з постіндустріального до інформаційного стану, корінним чином змінюють статус та функціональні засади діяльності всіх суб'єктів суспільного життя, міняє характер відносин між ними. Принципово змінюються відносини між державою і громадянським суспільством, що сповна стосується управління людьми загалом і державного управління безпосередньо. Як зазначає американський дослідник Ч. Макміллан, стара форма управління базується на стандартних технологіях пов'язаних з тим, що робота виконується машинами, а не людьми [5, с. 190–191], а нова – це інноваційна, принципово технологічно переоснащена система, де вирішальну роль відіграють саме люди. Хоча Ч. Макміллан пояснював таку трансформацію управління у сфері найперше економіки, виробництва, вона має і прямий стосунок до лібералізації управління людськими ресурсами, включаючи й державне управління.

В процесі аналізу практичних трансформацій сучасного державного управління за основу найперше береться означення та обґрунтування найхарактерніших ознак відносин, що мають місце між вищими органами влади держави. Водночас важливіше значення мають три основних аспекти, а саме: а) характер структури та особливості повноважень вищих органів

влади; б) порядок утворення та специфіка взаємовідносин органів влади між собою; в) ступінь впливу людей, громадян (громадянського суспільства) на діяльність органів влади. Особливий наголос слід робити на тому, що нове управління, в тому числі і у державно-управлінських процесах, – це має бути управління глибоко наукове, інноваційне, технологічно і науково переоснащене. Воно, по суті, як доводить у низці своїх праць український економіст Г. Дмитренко, є людиноцентричним [6].

В останні десятиліття державне управління стало все більш пояснюватися і трактуватися як публічне управління (public administration). Хоча поняття «державне управління» і «публік адміністрейшинз» в теоретико-практичному плані та не є певною мірою «розведені», пояснені, очевидно слід дотримуватися думки одного з фундаторів теорії держуправління Г. Райта, який робить акценти на трьох основних особливостях цього феномену: 1) державне управління – складова частина, невіддільна частина державного, державотворчого процесу; 2) основною сферою державного управління є предметний аналіз специфічного організаційного середовища; 3) державне управління пояснюється і подається саме як сфера специфічної професійної діяльності [6].

Посилаючись на кращий закордонний досвід сучасного реформування державного управління адекватно потребам людини та суспільства, російська дослідниця Т. Лебедева, українські управлінці М. Пірен, В. Тертичка виділяють сім основних пріоритетів, як ідейно-організаційних складових частин нової (для ХХ століття) концепції державного управління (до речі, така концепція свого часу була розроблена у Національній академії державного управління при Президентіві України):

- розробка та затвердження чітких стандартів та критеріїв оцінки діяльності державних структур;

- контроль за результатами, а не процедурами діяльності державних структур;

- роздроблення державного сектору, залучення на контрактній основі сторонніх виконавців;

- утвердження принципів конкурентності;

– використання нових методів корпоративного управління;

– посилення дисципліни та порядку в розпорядженні ресурсами.

Подальша демократизація державного управління суттєво видозмінює основні його принципи, що у практичному стосунку потребують дещо іншого використання. До таких принципів слід відносити насамперед:

а) принцип системності. Державне управління покликане забезпечувати та вдосконалювати структуру й функціональну єдність усієї політичної системи суспільства, її цілісність і дієздатність;

б) принцип ефективності та оптимальності. По-іншому, цей принцип можна назвати ще принципом раціональності, коли за невеликою кількістю управлінських зусиль, отримується максимальний результат;

в) принцип інформаційної достатності. Він пов'язаний з посиленням значення інтенсифікації інформаційних процесів в державному управлінні;

г) принцип зворотного зв'язку. Він передбачає створення багатоступеневої структури управління з постійним контролем за його ходом і результатами;

ґ) принцип еволюціонізму. Державному управлінню має бути притаманний поступовий, плановий характер, що виражає послідовність, наступність окремих стадій і етапів соціально-політичного розвитку. В науковому плані питання еволюціонізму у державному управлінні є чи не найменше дослідженими та обґрунтованими;

д) принцип визначення провідної ланки, яка зумовлює якісну специфіку політичної системи, її функціонування. Це дозволяє зберігати й, одночасно, розвивати таку систему;

є) принцип оптимального поєднання централізації в управлінні державними справами.

Висновки та пропозиції. Отже, можна дійти таких висновків:

1. здебільшого сучасні дослідники феномену особливостей трансформації управлінської системи держави пояснюють як похідні від змін держав, трансформації політичних систем, систем влади країн, демократизації взаємин держави та суспільства. Це – основні, концепту-

ального характеру положення, що мають об'єктивне і принципове значення;

2. у науковому поясненні феномену державне управління в епоху постіндустріального, інформаційного розвитку суспільств використовується об'ємне, багатоаспектне його пояснення, або ж і досить «звужене». Так, відомий фахівець в галузі державного управління Б. Гурне вважає, що державне управління – це: наука про управління суспільством; наука про конкретно історично сформовану форму правління, пов'язану з організацією усіх економічних, політичних, соціальних та інших процесів [7]. Серед специфічних визначень поняття «державне управління» виділимо, зокрема, те, що дають українські дослідники Н. Нижник та О. Машков, які стверджують, що державне управління – це підзаконна діяльність органів виконавчої влади, яка спрямована на практичну організацію паралельного життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їх морального, культурного та духовного розвитку [8, с. 6].

Що стосується ще більш специфічного, а то і дещо аморфного визначення поняття «державне управління», то, наприклад, в англо-українському словнику термінів і понять з державного управління, воно подається як «широкомасштабне та аморфне поєднання теорії та практики, покликане сприяти кращому розумінню уряду та зміцненню його зв'язків з суспільством, яким він править, а також заохочувати державну політику, чутливу до соціальних потреб і запроваджувати таку адміністративну практику державних бюрократів, що спрямована головно на ефективність, продуктивність і дедалі більшою мірою на задоволення людських потреб» [9, с. 95];

3. Вважаємо, що для розуміння сутності сучасних трансформаційних процесів у сфері державного управління варто звертатися все ж до розробленої відомим німецьким соціологом, політологом М. Вебером нормативної моделі раціональної демократії. Така модель, як відомо, містить такі основні положення: а) продуманий і раціональний поділ праці, що пов'язаний із використанням максимально професійних фахівців на кожній ділянці праці та управління;

б) струнка ієрархія управління (від вищої до найнижчої ланки); в) існування формальних правил і норм, завдяки яким забезпечується однорідність реалізації управліннями своїх завдань і обов'язків; г) приймання на роботу відповідно до наявних кваліфікаційних ознак працівника [10].

Список використаної літератури:

1. Еллинек Г. *Общее учение о государстве* / пер с нем. Санкт Петербург : Изд-во «Юрид. Центр Пресс», 2004. 752 с.
2. Горбатенко В.П. *Політологічний енциклопедичний словник* / за ред. Ю.С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. 3-є вид. доп. і перекл. Київ : «Генеза», 2004. 736 с.
3. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол) та ін. Т.6: Т-Я. Київ : «Українська енциклопедія», 2004. 768 с.
4. Бостан К.С. *Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики* : монографія. Запоріжжя : Юридичний інститут, 2015. 540 с.
5. Макмиллан Ч. *Японская промышленная система*. Москва : Прогресс, 2007. 344 с.
6. Райт Т. *Державне управління* / пер. з англ. В. Івешка, О. Коваленка, С. Соколик. Київ : Основи, 1994. 191 с.
7. Гурне Б. *Державне управління* / пер. з франц. В. Шовкуна. Київ, 2003. 252 с.
8. Нижник Н.Р., Машков О.А. *Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб.* / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
9. *Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління*. Київ : Основи, 1996. 125 с.
10. Вебер М. *Избранные произведения*. Москва : Прогресс, 1990. 721 с.

Karpyuk S. The nature and features of the transformation of the state management system at the stage of formation of postindustrial societies

It is analyzed: a) the essential content of state governance as a complex and specific social phenomenon; b) peculiarities of modern transformational processes of the state system of governance in the period of formation postindustrial information societies'. The main emphasis is placed on the fact that the objective principles of reform, transformation of state administration are now radical changes in societies and countries, changes in political regimes and the democratization of relations between the state and society. It is emphasized that further in-depth disclosure of the essence and peculiarities of the transformation of the management system of the state (state administration) is an important basis for improving and ensuring the practical functioning of public administration in the interests of man (citizen) and the state.

Particular emphasis is placed on the fact that in a radical change in relations between the state and civil society, the state loses many signs of paternalistic influence on society. Public administration is increasingly democratized, decentralized, becoming man-centered. In turn, these processes require not only a radical transformational change in the models of public administration, but also: a) the legal, political and legal justification of such management; b) the constitution of a new character of relations between the state and civil society; c) introducing and maximizing the use of new, innovative management technologies. The public service becomes a significant change as a specific socially useful activity, and thus, in a new form, the role, place, and significance of a public servant in the organization of public administration are emerging.

In the process of analyzing the practical transformations of modern state governance, the most important is the definition and justification of the most characteristic features of the relations that exist between the higher authorities of the state. In this case, three main aspects are of more importance, namely: a) the nature of the structure and peculiarities of the powers of the higher authorities; b) the procedure for the formation and specificity of the relations between the authorities with each other; c) the degree of influence of people, citizens (civil society) on the activity of the authorities. Particular emphasis should be placed on the fact that the new administration, including in public administration processes, should be deeply scientific, innovative, technologically and scientifically re-equipped.

We believe that in order to understand the essence of modern transformational processes in the field of public administration it is necessary to refer to the normative model of rational democracy, which contains the following provisions: a well thought out and rational division of labor, a coherent hierarchy of governance, the existence of formal rules and norms, recruitment in accordance with existing qualifications signs of an employee.

Key words: management, state administration, transformation of state administration, modernization of the state administrative activity, social phenomenon.