

УДК 351.161/168

Т. О. Самофалова,

к. держ. упр., доц.,

доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ;

Чувічкіна Ганна Георгіївна,

слухач факультету підготовки магістрів державного управління ХарPI НАДУ,

м. Харків

ФОРМА І ЗМІСТ ВІДНОСИН У МЕТОДОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто особливості формування і використання в науковому пізнанні та в практиці державного управління наукової методології, яка відповідає його змісту в Україні.

Ключові слова: суб'єкт-суб'єктна і суб'єкт-об'єктна методологія, публічне, державне управління, форма і зміст державного управління.

Вступ. Державно-управлінські відносини відрізняються складністю й багаторівневістю, оскільки включають у себе ту сферу суспільних відносин, в яких держава як історично створений спеціальний інститут від імені народу здійснює управління соціально-економічним і територіальним комплексом. На даному етапі методологія як теорія методу практичної й пізнавальної діяльності у галузі державного управління перебуває в процесі формування.

Суб'єкти управління можуть висувати обґрунтовані цілі, формувати необхідні для цього управлінські функції, створювати такі організаційні структури, які забезпечували б ефективну взаємодію між елементами й спонукали їх виявляти внутрішню активність лише за умов, коли їх розвиток випереджає розвиток підпорядкованих об'єктів [1, с. 514-515]. Побудова методології пізнання і практичної діяльності у галузі державного управління, що забезпечує таке випередження, можлива на дійсних уявленнях про *природу відносин* в галузі державного управління. На формування такої методології здійснюють вплив дві великі групи гуманітарних, світоглядних складових, зокрема історичні, спадкові чинники попереднього стану державного управління та чинники політичної волі на сучасному етапі державотворення. Ці групи чинників визначають також виконання методологією світоглядної

функції – бачення дійсності з погляду методів дії.

Виділення невіршених частин проблеми. В. Леонтьєв писав: «Ми часто розмірковуємо не про підприємства, заробітну плату чи діловий цикл, а про уявлення різних людей про прибутки, заробітну плату чи циклічні коливання в економіці» [5]. У площині державного управління – ми частіше досліджуємо форму і рідше заглиблюємось до змісту явища, підвалини якого приховані в методології наукового пізнання. Ю. Сурмін зазначає, що методологія державного управління пройшла період «екстенсивного розвитку державного управління як галузі науки – запозичення, перенесення і адаптація були основним способом формування методології. При цьому методологічні запозичення стосувались, у першу чергу, області практичної діяльності державних службовців, про що свідчить зокрема енциклопедія державного управління, де широко представлений спектр методологічних прийомів ухвалення управлінських рішень [4]. Методичні розробки, що є науковими результатами, мають конкретно-просторово-історичний характер й управлінські практики, запозичені в процесі державотворення, не завжди ефективні без певної адаптації.

Пізнання суті самого явища державного управління як наукового феномена в сучасних умовах, його динаміки і формування відповідної системної методології державного управління знаходиться на початку шляху. Вагомі наукові результати в методології державного управління належать В. Князєву, В. Бакуменку, Ю. Сурміну, В. Мартиненку, І. Надольному, Н. Нижник, І. Черленяку, Ю. Шарову. Методологія у своїй основі має істину про відповідний характер відносин, який вона забезпечує, тому повинна враховувати всі складові та форми прояву цього явища. Формування методичних рекомендацій, застосованих у галузі державного управління тими чи іншими процесами, потребує комплексного методологічного забезпечення, *адаптивної і гнучкої методологічної матриці, в якій би жорстко витримувались цілісність та цілепокладання системи державного управління.* Наявність такої засвідчить формування системної методології державного

управління.

Метою статті є окреслення форми і змісту державно-управлінських відносин як основи методологічної матриці державного управління.

Виклад основного матеріалу. Державне управління – складна єдність кількох складових: адміністративної діяльності, публічного управління, електронно-мережевого управління. Зведення державного управління лише до однієї складової можна розглядати як відображення нерозвиненості та деформації управління, або ж як ціннісно-гносеологічну деформацію його розуміння [10, с. 143].

Діюча модель державного управління в цьому випадку не може бути розглянута як така, що відповідає природі суспільства, а тому не може слугувати базою розвитку методології. В. Мартиненко зазначає, що держава є найбільш конфліктогенним фактором у системі суспільних відносин [6], звертаючи увагу серед причин такого стану, зокрема на такі: відсутність концепції нової системи управління і ролі в ній самої держави при переході до ринкових відносин; розширення сфери тіньового управління і тіньових економічних і соціальних відносин, пріоритет егоїстичних інтересів владної еліти над інтересами суспільства та переважної більшості населення. Щоб відповісти на питання, чому так сталося, розглянемо модель формування відносин державного управління з часів отримання державної незалежності (рис. 1). Виникнення нової держави супроводжувалось формуванням інститутів Президента, Верховної Ради, КМУ, місцевого самоврядування за зразками країн з розвинутою демократією (рис. 1-1). Разом із тим, система державного управління з її атрибутами – кадри, структура, повноваження, функції – не зазнала кардинальних змін і залишилась по суті командно-адміністративною. За умов відсутності розвинутого громадянського суспільства, як на початок 90-х років минулого століття, так і на сьогодні, суспільство не апелює до влади з питань ефективності управління (рис. 1-2, 3), що спричиняє свавілля владних структур, відсутність тенденцій поглиблення реальної демократії (особлива небезпека виходить від правоохоронних органів, так званих «силовиків»)

(рис. 1-4). Так склалося історично: за радянських часів громадяни не здійснювали жодного контролю над владою, не існувало також і потреби у діалозі, оскільки вважалось, що держава апріорі якісно виконує свої функції.



Рис. 1. Модель атрактора відносин державного управління у пострадянській Україні (Авторська модель)

Тож, у законсервованому командно-адміністративному стані державно-управлінські відносини продовжували перебувати до часу, коли в Україні укріпився клас приватного бізнесу, від функціонування якого залежить життєдіяльність самої держави і наповнення її казни. Адже в ринковій

економіці відносини власності докорінно змінюються, держава позбавлена колишніх джерел свого функціонування за рахунок доходів підприємств державної форми власності (рис. 1-1а). За умов ринкової економіки бізнес своїми податками забезпечує виконання державою її соціальних зобов'язань, тому саме він вимагає до себе більш демократичного ставлення (рис. 1-2а). У іншому випадку його реакція відома – втеча у тінь, вивезення капіталу за кордон (рис. 1-4б).

Держава змушена виконувати вимоги публічності і відкритості, підвищувати якість адміністративних послуг для бізнесу, оскільки зацікавлена в укріпленні дохідної частини бюджету. Ті надбання, які наявні сьогодні в дерегулюванні підприємництва – утворення зручної системи реєстрації бізнесу та подання податкової звітності, спрощена система оподаткування для невеликих підприємств, поступове зниження загального податкового навантаження – здобуті саме завдяки усвідомленню державою своєї залежності від бізнесу і необхідності побудови повноцінних партнерських стосунків. Якщо абстрагуватись від факторів інтеграції держави у глобальний світ і пов'язаних з цим потреб реформування державної влади, зосередившись на ендогенних чинниках формування державно-управлінських відносин, то саме цей вектор розвитку відносин державного управління і бізнесу надає самому державному управлінню ознак цивілізованості, публічності, вимагає від нього впровадження електронного уряду тощо (рис. 1-4, 4а).

За таких умов методологія, що формується у галузі державного управління розвитком українського суспільства, не може посилається на діючі практики державного управління, оскільки вони багато в чому виступають як практики «заміщення», або імітаційні практики, особливо у сфері взаємодії держави з найбільш широкими верствами суспільства. Аби методологія пізнання відносин у галузі державного управління також не мала імітаційного характеру слід скористатись більш глибинними основами людських відносин, їх мотивації. При визначенні методологічних основ державного управління як складного феномену в суспільних відносинах слід виокремити родові ознаки

суспільства. Незважаючи на наявність окремих видів діяльності – адміністративної, публічної, електронно-мережевої – в їх основі повинна бути єдина методологія державного управління, яка відповідає поточному етапові розвитку суспільних відносин у цілому.

Відмінність ринкової економіки від планової полягає в тому, що в ринковій економіці держава рухається до досягнення цілей, задекларованих у Конституції, плануючи і враховуючи безліч чинників: доходи, витрати і соціальну справедливість, ідеологію, виховання і мораль, переваги, ризики і засоби досягнення переваг і подолання ризиків. З свого боку господарюючі суб'єкти в напрямку реалізації бізнес-інтересів рухаються у межах власного плану подолання зовнішніх та внутрішніх ризиків і досягнення цілей. Вони більше не є лише гвинтиками у налагоджуванні та функціонуванні господарського механізму. Разом з тим, кожна з цих сфер в ринковій економіці – держава в особі держaparату і суспільство є відносно відокремленими, зважаючи на різноспрямовані інтереси, що керують суспільством і державою. Коротко можна сказати, що конфлікт інтересів між державою і суспільством (у тому числі бізнесом як найбільш економічно і соціально активною часткою суспільства) в ринковій економіці полягає в намірі членів суспільства максимізувати власну корисність на відміну від держави, що прагне досягнення суспільної корисності (рис. 2).

Багатомірність держави та суспільства як дуальної сутності полягає в наявності власних інтересів, систем цінностей та, відповідно, цілей у підсистемах: влади; державного керівництва; державного управління; дієвості економічних об'єктів; сировинно-природних ресурсів; екологічних ресурсів; соціального захисту [8]. Наявний перманентний конфлікт інтересів.

За змістом державне управління в ринковій економіці є управлінням процесом узгодження інтересів суб'єктів соціальної системи, досягнення консенсусу у суспільному дискурсі і сполучений цілеспрямований рух для досягнення мети. Ринкове суспільство – суспільство безперервної суб'єкт-суб'єктної взаємодії – дискурсу, компромісу, договору, сітьових

горизонтальних організованих і самоорганізованих структур.

На рис. 2 представлені моделі суспільства як об'єкта і держави – як суб'єкта державного управління в плановій (ліворуч) і ринковій (праворуч) соціально-економічних моделях. Малими стрілками відображено спрямування інтересів суб'єктів соціальної системи, великою стрілкою зображено вплив держави-суб'єкта на суспільство-об'єкт державного управління.

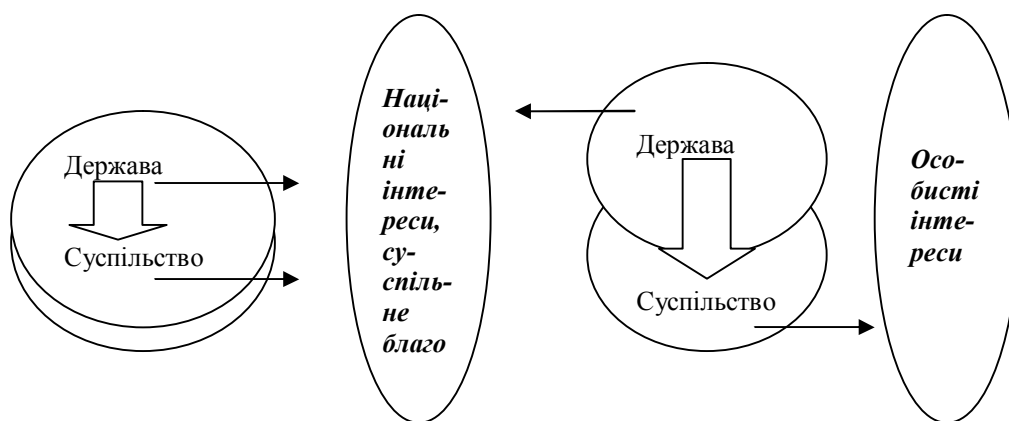


Рис. 2. Модель інтересів суб'єктів соціальної системи

У плановій економіці, на відміну від ринкової, інтереси держави тотожні інтересам суспільства і сприймаються всіма громадянами як особисті, іншими словами, особистий інтерес громадянина асоційований із державним. Таке суспільство рухається планово і досягає результатів в історично-обмежені фрагменти історії – особливо в надзвичайно складних обставинах, які вимагають консолідації суспільства (так звана мобілізаційна модель економіки і державного управління). Тому в моделі суспільних відносин, де спрямування інтересів суб'єктів суспільних відносин співпадає, методологія державного управління носить суб'єкт-об'єктний характер як за формою впливу так і за змістом державно-управлінських відносин, оскільки державно-управлінський вплив в інтересах держави не суперечить інтересам громадян (рис. 2). Разом із тим нереалізованість у такій моделі особистістю власних інтересів щодо розвитку, усвідомлення нею відмінних від держави власних цілей призводить

до накопичення не прогнозованих ризиків в суспільних відносинах, розбалансування і поступового поглиблення протиріч соціальної системи, і в кінцевому рахунку спричиняє виникнення «турбулентності» з подальшою руйнацією системи, внаслідок чого інтереси держави протиставляються інтересам суспільства.

Отже, за сучасних умов модель відносин держави і суспільства у всій багатоманітності проявів його самоорганізації виключає застосування суб'єкт-об'єктної методології формування державно-управлінських відносин, оскільки державне управління як цілеспрямований суб'єкт-об'єктний вплив на «живе» суспільство, що самоорганізується і рухається відповідно до перманентних мотивацій і інтересів його членів не дає прогнозованого стану, поглиблюючи хаос. Якщо в модель інтересів суб'єктів соціальної системи в ринковій економіці (рис. 2) додати фактор суб'єкт-об'єктного державно-управлінського впливу, стане зрозуміло, що такий вплив розбалансиє систему. Г. Одінцова зазначає: «Зміст управління як систематичної діяльності визначається специфічними характеристиками керованого об'єкта, які зумовлюють конкретизацію форм і засобів управлінського впливу. Управлінські відносини – система сталих вертикальних і горизонтальних зв'язків суб'єкт-об'єктного та структурно-функціонального характеру, що здійснюються в процесі виконання управлінсько-службової діяльності [3, с. 11]. Перша частина твердження свідчить про зміст відносин державного управління, друга частина управління – про форму. Таким чином, за формою відносини державного управління є суб'єкт-об'єктними.

Реальністю державного управління в Україні є застосування в сучасному суспільстві демократичних і ринкових цінностей з суб'єкт-суб'єктними відносинами соціальних суб'єктів, суб'єкт-об'єктної методології науки державного управління, що призводить до самовідтворення деструктивних управлінських і господарських практик. «Замеханізованість» процесів державного управління, підтримуючи сталість системи, з іншого боку сприяє її поступовій деградації в сучасних соціальних системах. Про це пише

В. Михайлов: «виникає конвеєрно-машинний тип управління суспільством, (нав'язуваний нам сьогодні), коли люди обробляються подібно речам автоматичними пристроями. «Світоглядний і методологічний дефект даних теорій – аналітизм і протиставлення одних явищ цілісного світу іншим» [7].

За умов відсутності дієвої суб'єкт-суб'єктної взаємодії, в першу чергу, партнерства, суспільство реагує аномією, формуванням негативного соціального капіталу – тіньові партнерства, що примножують корупційні зв'язки і поглиблюють кризові явища економіки і суспільного життя. Проблеми корупції, тіньового сектору в економіці і державному управлінні в Україні пов'язані в першу чергу з невизнанням природності суб'єкт-суб'єктної методології державно-управлінської діяльності, яка знаходить своє «заміщення» в корупційних схемах приховування доходів від оподаткування, «відкатів», хабарів за виключні умови розміщення і ведення бізнесу тощо, в кінцевому рахунку – за можливості володіння, користування і розпорядження національним багатством.

З іншого боку, замеханізована система державного управління за визначенням не схильна до інновацій, оскільки в такій системі заміна одного з суттєвих блоків призводить до їх невідповідності іншим елементам конвеєру. Система стагнує. Натомість інновації підтримує гнучка суб'єкт-суб'єктна модель і відповідно гнучка методологічна матриця, де шляхом відкритого діалогу та консенсусу в публічному управлінні, адміністративній діяльності, електронно-мережевому управлінні – суб'єкт-суб'єктної взаємодії – забезпечується баланс інтересів суб'єктів системи і її м'яка адаптація до якісних інноваційних переходів стану окремих вузлів системи.

Так, вузлом, який призведе до інноваційного стану системи в цілому, є освіта, заснована на інноваційних підходах. Національна доктрина розвитку освіти декларує перехід України у XXI ст. від суто державного до державно-громадського. Це актуалізує питання розробки інноваційної моделі участі та відповідальності інституцій громадянського суспільства щодо управління освітньою галуззю на основі забезпечення рівноваги між сферами впливу

держави і громадськості. Провідне завдання державно-громадського управління освітою полягає в забезпеченні оптимального поєднання державних і громадських чинників в управлінні освітою в інтересах людини, суспільства, держави. Такий стан є наслідком трансформаційних процесів, що відбуваються в Україні, демократизації суспільства, внаслідок чого розробка програм розвитку освіти перестала бути функцією виключно систем управління. Управлінський ресурс суспільства в освіті став визначальним для стійкого розвитку галузі [9]. Цей ресурс є основою її адаптації до суспільних потреб і є формою відображення суб'єкт-суб'єктної моделі управління освітньою галуззю. Адже реалізовані до того соціальні механізми управління у вітчизняній освіті перестали відповідати об'єктивним сучасним потребам суспільства: існуючі практики управління розвитком української освітньої системи орієнтовані на задоволення корпоративних інтересів і не відбивають об'єктивних потреб суспільства і держави; такий стан підсилює конфлікт між проектованими змінами в освіті і її актуальними соціальними завданнями [9].

Висновки Відносини в державному управлінні тоталітарних держав є суб'єкт об'єктивними як за формою, так і за змістом. Це пояснюється тим, що вектори інтересів населення і держави внаслідок суттєвого ідеологічного, ціннісного впливу збігаються і напрямок «суспільно корисної» діяльності держави є прийнятним для більшості населення в усіх його проявах.

У демократичному суспільстві, ринковій економіці державне управління є суб'єкт-об'єктивним лише за формою. За своєю природою і змістом відносини в суспільстві і так само в системі державного управління є суб'єкт – суб'єктивними, оскільки взаємодіє суб'єкт управління з суб'єктом діяльності. З цього випливає, що державному управлінню як виду людської діяльності в усій багатоманітності його проявів притаманна суб'єкт-суб'єктивна методологія, на якій засновані методи адміністративної діяльності, публічного управління, електронно-мережевого управління.

Подальші дослідження стосуються прикладних моментів застосування суб'єкт-суб'єктивної методології в управлінні об'єктами національного багатства.

Список літератури:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М., 2004. – С. 514-515.
2. Атаманчук Г. В. Управление в жизнедеятельности людей (Очерки проблем) / Г. В. Атаманчук. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – 400 с.
3. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / [Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. д.е.н., проф. Г. С. Одінцової]. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 2: Методологія державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова), Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній та ін. – К. : НАДУ, 2011. – С. 292–344.
5. Леонтьев В. В. Экономические эссе. Теория, исследования, факты и политика / В. В. Леонтьев ; пер. с англ. – М. : Политиздат, 1990. – С. 110-111.
6. Мартиненко В. М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави [монографія] / В. М. Мартиненко. – Х. : Константа, 2004. – С. 42.
7. Михайлов В. Теорія управління в стилі «ноктюрн» як нова філософія управління. Публічне управління [Електронний ресурс] / В. Михайлов. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/03.pdf>.
8. Нижник Н. Синергетичні основи оптимізації державного управління [Електронний ресурс] / Н. Нижник, І. Черленяк, В. Олуйко // Вісник державної служби України. – 2003 – № 4. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article.jsessionid=C912A07438E2643B910E2751A2C97E0E?art_id=37434.
9. Паращенко Л. І. Державне управління загальною середньою освітою в Україні : монографія / Л. І. Паращенко. – К. : Мастер книг, 2011. – 536 с.
10. Сурмін Ю. П. Методологія галузі науки «Державне управління» : монографія / Ю. П. Сурмін. – К. : НАДУ, 2012. – 372 с.

Samofalova T. O., Chuvichkina G. G. Form and Substance of Relations in Public Administration Methodology.

The paper considers the features of forming and using in scientific cognition of a scientific methodology, which corresponds to the content of public administration practice in Ukraine.

Key words: subject-subject and subject-object methodologies, public administration, form and substance of public administration.

Самофалова Т. А., Чувичкина А. Г. Форма и содержание отношений в методологии государственного управления.

Рассмотрены особенности формирования и использования в научном познании и в практике государственного управления научной методологии, которая отвечает его содержанию в Украине.

Ключевые слова: субъект-субъектная и субъект-объектная методология, публичное, государственное управление, форма и содержание государственного управления.

Надійшла до редколегії 30.11.2015 р.