

УДК 35.1

В. В. КОРЖЕНКО, Н. М. МЕЛЬТЮХОВА

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ
РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В ТРАНСФОРМАЦІЙНОМУ СУСПІЛЬСТВІ**

Надано методологічне обґрунтування процесам реформування державного управління в Україні.

Ключові слова: державне управління, реформування, належна соціальна практика, суспільний прогрес, громадянське суспільство.

Provide methodological study of public administration reform process in Ukraine.

Key words: governance, reform, proper social practices, social progress, civil society.

Модернізація системи державного управління стосується будь-якої країни і пов'язана з певними соціально-економічними змінами в історичному контексті. Проте особливо це питання актуалізується для трансформаційних суспільств, що викликано появою нових галузей народного господарства, технологій обробки матеріальних, інформаційних, духовних та інших предметів праці, форм та характеру спілкування, становленням якісно нових відносин власності тощо. Виникає нагальна необхідність здійснення докорінних перетворень у системі державного управління на основі всебічного наукового аналізу та прорахунку можливих наслідків, які тією чи іншою мірою стосуються всіх громадян країни. Усе зазначене вимагає подальшого дослідження теоретико-методологічних засади реформування системи державного управління в сучасному трансформаційному суспільстві.

Питання розвитку системи державного управління є предметом для теоретичних розвідок багатьох фахівців у сфері науки державного управління, зокрема тих, хто аналізує як державні механізми управління, так і механізми державного управління окремими галузями економіки та територіями (удосконалення організаційного механізму) [4; 5]. У деяких публікаціях здійснено спробу з'ясувати зміст цього поняття як комплексу реформ, що стосуються становлення правової держави, підвищення різноманітності форм існування громадянського суспільства та його взаємодії з державою, розвитку політичної та економічної систем, місцевого самоврядування, раціоналізації відносин між гілками влади, конкретизації статусу учасників відносин відповідно до нових завдань, підвищенні стійкості та стабільності державних механізмів, процедури балансування інтересів та функціонування виконавчо-розпорядчої влади [1, с. 10–27, 59–80]. Наголошується на тому, що програма реформування органів виконавчої влади за змістом і формою повинна перебувати в рамках загальної концепції суспільних

реформ. Обґрунтовується ідея створення органу, спеціально орієнтованого на дослідження стану державного управління, органів виконавчої влади та на реалізацію планів реформ, а також на роботу щодо вдосконалення організаційних заходів реформування системи органів виконавчої влади та правового статусу системи органів виконавчої влади; організацію координуючих механізмів для покращання інформаційних засобів у процесі реформування економічної, політичної, соціальної та інших сфер; вживання заходів з підвищення ефективності організаційних механізмів у діяльності органів виконавчої влади з метою покращання їхньої взаємодії (співпраці); заходи щодо комплексного забезпечення і постійного управління процесами розвитку органів виконавчої влади; залучення науки для аналізу тенденцій розвитку і змін природи державної влади в умова інформаційного суспільства [1, с. 5–6].

Окрім того, робиться висновок про те, що одним з головних негативних факторів на шляху перетворення України на сучасну стабільну, правову державу є відставання процесу реформування органів виконавчої влади від змін у суспільному житті, де виникають нові економічні і політичні відносини, які пов'язані із глобалізацією та європеїзацією.

Значний інтерес викликає плідна спроба упорядкування напрямів та проблем здійснення адміністративного реформування в Україні [2, с. 68 – 87]. У публікації розглядаються:

- мета та основні проблеми адміністративної реформи;
- принципіві засади функціонування виконавчої влади;
- пріоритетні напрями адміністративного реформування;
- спрямованість заходів адміністративного реформування;
- концептуальні основи перетворення системи управління на рівні державних установ;
- соціально-психологічні чинники підвищення ефективності управління тощо.

Грунтовний аналіз державного управління як системного суспільно явища, функціональної та організаційної структур державного управління, сутності і змісту управлінської діяльності, відповідальності в державному управлінні та ефективності державного управління знаходимо у спільній праці В. Бакуменка, Д. Дзвінчука і О. Поважного [3].

Усі наведені підходи розкривають різні аспекти розвитку реформування системи державного управління, збагачують уявлення науковців щодо цього.

Метою статті є теоретико-методологічне обґрунтування напрямів реформування системи державного управління України.

Теоретико-методологічні засади реформування державноуправлінських систем, на наш погляд, мають враховувати низку філософських вимог (умов):

- по-перше, державне управління повинно аналізуватися в контексті розвитку суспільного цілого (держави), стійкого соціально-економічного зростання;

– по-друге, суспільні цілі, до яких має відношення державне управління, повинні забезпечувати підтримку наявним позитивним тенденціям розвитку суспільства, бути реальними;

– по-третє, у смисл державного управління як теорії, вчення, повинно “укладатися” усе ціле соціальної філософії (плюралізм думок, теоретичних підходів, соціальних технологій);

– по-четверте, державне управління має розглядатися в контексті практично перетворюючої діяльності людини, тобто зі зміною людським “Я” свого власного способу життя за принципом “виклик – реакція”.

Звернемося до аналізу конкретних питань, що стосуються державного управління і є методологічними орієнтирами соціальних трансформацій.

Відомо, що ідея суспільного прогресу виникає в XVIII ст. (Д. Віко, Р.-Ж. Тюрго, Ж.-А. Кондорсе), забезпечуючи оптимістичну віру людини в кращі історичні часи та надію на досягнення дійсно людських умов існування в недалекому майбутньому. Проте швидко дочекатися бажаних перемін не вдається. Не лише протягом минулих тисячоліть звичайне людське “Я” не знало добробуту, не було захишеним від стихії випадковостей природи та суспільного життя, відчувало себе приреченим постійно знаходитись на межі виживання. Насамперед, нове суспільство ринкових відносин зі своїм становленням ще більше загострює протиріччя людського буття, які, у свою чергу, вимагають і адекватного розуміння, і ефективного вирішення.

Отже, суспільна думка так чи інакше змушена не марнувати часу. Поступово відбувається осмислення актуальних соціальних проблем, формування теоретичної бази щодо суспільних перетворень. Зокрема, бажані і привабливі умови людського існування зображаються спочатку в соціальних утопіях, причому, усвідомлюються їх авторами як утопічне (здаймо “Утопію” Т. Мора). З’являються теоретичні соціологічні та філософські доробки, які, ніскільки не спрощуючи суперечностей суспільного буття, пропонують певні варіанти їх подолання.

І лише в XX ст. склалися всі необхідні передумови (йдеться про осмислення в теорії та про якісні зміни в реальній практиці суспільного буття) для того, щоб реалізувати споконвічну мрію людства щодо створення суспільства “добробуту”.

Більш того, останнє десятиліття сучасної людської історії стало свідченням виникнення в дійсності розвинутої соціальності (держави), що увібрала в себе розумність, тобто “перехворіла” розумністю, причому, смисл “розумного” (на цьому можна наполягати і довести) початково диктується новоєвропейським раціоналізмом.

Власний досвід України, що стосується формування сутнісних атрибутів суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, характеризується як позитивними, так і негативними тенденціями. Соціальні трансформації останніх років свідчать про необхідність урахування в розвитку держави певної множини універсальних і специфічних, полікультурних і мультикультурних, об’єктивних і суб’єктивних чинників.

Особливої актуальності набувають деякі загальні проблеми державного управління, зокрема виявлення конкретних сфер суспільного буття, якими має управляти держава в умовах становлення та розвитку ринкових відносин. Сучасні дослідження науковців переконують, що такими сферами можна вважати:

- фінанси (державний бюджет, податкова система, інвестиції, банківська система, система кредитування, ринок цінних паперів тощо);
- людські ресурси (кадрова політика, робочі місця, ринок праці, культура, освіта, охорона здоров'я, соціальні питання тощо);
- інформація (вільний інформаційний простір, первинна статистична інформація, наукова та інноваційна інформація, моніторинг суспільної думки тощо).

Державне управління потребує наукового обґрунтування нового розуміння системи і системності, яке диктується сучасними поглядами на соціальні практики.

Соціальна практика, з точки зору сучасної європейської гуманітарної думки, – це сукупність повторюваних соціальних дій, що набувають системного характеру під впливом певної соціальної мети та свого особливого комунікативного коду (соціокультурні норми, цінності, ідеально-типові риси тощо).

Якщо під соціальною практикою мати на увазі зазначене, то, по-перше, можна наполягати на тому, що “системна діяльність” завдається науково вивіреною структурою органу державного правління, який реалізує в житті конкретні та реальні соціальні програми. Це означає, що зміст поняття “системної діяльності” не терпить бездумного ускладнення. По-друге, людина за своєю сутністю є розумною та діяльнісною, відтак, держава зобов'язана створити умови (свобода, право) для реалізації пересічним громадянином своїх власних потреб та інтересів. Саме на такому шляху є можливою ліберально-демократична соціальна практика.

Не менш важливою для осмислення наукою державного управління стає проблема довіри. Патерналістське тоталітарне мислення не дає можливості зрозуміти, що довіра до владних структур з боку громадян не існує а ргіогі, вона має підтверджуватись кожним управлінським рішенням, кожною дією, кожною миті при реалізації управлінського рішення. І рішення, і дія повинні бути простими, зрозумілими, прозорими, відкритими, до них має залучатися широка громадськість: політичні партії, громадські організації, спеціалісти, вчені, засоби масової інформації.

Немає нічого дивного і в тому, що докорінні соціальні трансформації більшість фахівців пов'язують з феноменом громадянського суспільства. Виникає щодо цього цілком слушне питання, на скільки можливим є “формування” чи “визрівання” громадянського суспільства в Україні.

Існують різні думки відносно того, що можна називати “громадянським суспільством” та яка його роль у державі як складній соціальній системі. Вони, перш за усе, стосуються різних соціальних і мультикультурних середовищ. Для

сучасного українського суспільства актуалізується принаймні дві основні особливості громадянського суспільства:

– по-перше, воно має природно структуруватись у певну толерантну соціокультурну композицію громадських організацій, об'єднань, асоціацій, рухів, “ситуативних” громадських об'єднань, що, у свою чергу, вимагає правового регулювання їхньої діяльності та співвідносин між ними;

– по-друге, громадянське суспільство, з одного боку, має стати в певному сенсі громадським експертом управлінських рішень владних структур і соціальних технологій запровадження цих рішень, а з іншого – опозиціонером, що здатен пропонувати певну множину варіантів власних рішень та адекватних механізмів їх реалізації аж до моменту прийняття демократичними засобами.

За свідченням сучасних розвинутих соціальних практик, громадянське суспільство не можна штучно сформувати створенням політичних партій, провладницьких чи антивладницьких громадських об'єднань тощо. Можна лише сприяти його структуруванню залученням громадян до дії, діяльності, співпраці з владними структурами. Найбільш потужним та ефективним чинником, що реально спроможний взяти на себе відповідальність за активізацію громадянського суспільства, може стати дієвий інститут місцевого самоврядування.

Неважко переконатися, що в зазначеному сенсі розвинуте громадянське суспільство набуває значення того компонента держави, як соціальної системи та політико-правового інституту, який може суттєво сприяти її саморозвитку, самоуправлінню, самодостатності, відкритості тощо.

Певну зацікавленість для фахівців представляє проблема привабливості європейської інтеграції (ідеї Європи) у формуванні надскладних соціальних систем, таких, як світове співтовариство чи окремі держави.

Програма трансформації соціального універсуму за принципами розуму (Просвітництво) пов'язана, як відомо, з фундаментальними людськими цінностями (свобода, рівність, солідарність, справедливість, істина, права людини), що набувають статусу загальнолюдських і визначають усю систему смислів, які належать до “ідеї Європи”.

Відтак, “ідея Європи”, на нашу думку, може розглядатись як засадничий принцип, що орієнтує в діяльності на постійну критичну саморефлексію і самооновлення.

Саме по собі є зрозумілим, що подолання кризи та подальший розвиток трансформаційних процесів в українському суспільстві потребує відкритості, інтеграції до ЄС та світового співтовариства. Проте “ідея Європи”, європейська орієнтація має усвідомлюватися не лише як взірцева (“взірцями” мислить тільки соціальний утопізм, взірцеве мислення є типовою рисою тоталітарного мислення), а як відправна точка відліку, як початкова фаза соціокультурного та соціально-політичного мислення. З одного боку, в соціальних змінах повинні (як вимога) ефективно використовуватись не стільки наявні смисли “ідеї Європи”, скільки її латентні смисли, а з іншого – трансформаційне

суспільство покликане без зволікань вирішувати проблему дефіциту пропозиції адекватних соціальних технологій, адже найкращі ідеї з творення “небувалою” соціального (свого власного життя) здатні “зависати” як блага побажання.

У контексті зазначеного модель “активного суспільства” щодо України є можливою на засадах реалізації програми встановлення “європейських” відносин у суспільстві, поєднання наднаціональної і національної орієнтацій шляхом комплементарності, подолання споживацьких надій і соціальних ілюзій (соціальна незрілість, за І. Кантом, яку можна спостерігати за часів Просвітництва) запровадженням у дійсності раціонального (розумного) помислення.

У контексті зазначеного, можна стверджувати, що система державного управління в Україні не може зазнавати “випадкових” змін шляхом її “механічної підгонки” до досвіду розвинутих соціальних практик. Її модернізація має здійснюватись у контексті практичної реалізації науково обґрунтованого проекту соціально-економічних трансформацій, зокрема, розвитку внутрішнього ринку в державі. Саме потужний внутрішній ринок може забезпечити вагомість національної валюти, вирішення актуальних соціальних проблем, стійке функціонування органів державного управління.

Суттєвими, на наш погляд, тут слід вважати зауваження сучасних теоретиків інституціоналізму (Л. Клейн, Р. Буайе):

- формування в країні ринкового середовища, створення умов для конкуренції має набагато більше значення, ніж динамічне здійснення приватизації;
- у процесі переходу від одного способу виробництва (так званого соціалістичного) до нового, докорінно відмінного (ринкового) критерій економічної ефективності, що ґрунтується на ідеї дотримання максимального прибутку, не може бути переважаючим.

Не можна залишити поза увагою і “Щорічну доповідь Організації промислового розвитку ООН” за 2002 р., де для з’ясування питання про ефективність національної економіки уводяться два поняття:

- “верхній шлях” розвитку (high road to competitiveness);
 - “нижній шлях” розвитку (low road to competitiveness) [6, с. 6].
- “Верхній шлях” розвитку означає економічне зростання за рахунок:
- “екноміки знань”;
 - упровадження новітніх технологій;
 - розвиток власних НДДКР;
 - інноваційного виробництва та менеджменту.

На відміну від цього “нижній шлях” розвитку стосується:

- орієнтації на експорт сировини та напівфабрикатів;
- залучення інвесторів на сировинні ресурси та дешеву робочу силу [6].

Звичайно, що даний шлях може бути лише “перехідним етапом” до “верхнього шляху”, а не “консервуватись” як взагалі єдино можливий для певного соціально-економічного середовища.

Реформування (модернізація) наявної системи державного управління в Україні має враховувати суттєві вади ринкових відносин, а саме:

- не можна обожнювати ринкову самоорганізацію та ринкове самовдосконалення;
- ринок завжди прагне до монополізації у виробництві товарів і послуг (основна мета виробника – отримання максимального прибутку);
- виробник прагне перекласти відповідальність за власну низьку конкурентоспроможність на плечі споживача;
- ринок повністю “байдужий” до вирішення соціальних питань;
- виробник не зацікавлений у підвищенні суспільної корисності товарів і послуг, якщо це шкодить прибутку.

Таким чином, можна запропонувати і пріоритетні напрямки цілеспрямованих дій сучасної Української держави, зокрема:

- розробку науково обгрунтованої стратегії розвитку внутрішнього ринку держави;
- опрацювання програм громадського розвитку (будівництво сучасних доріг, модернізація залізничних шляхів, будівництво доступного соціального житла, капітальний ремонт житлового фонду, лікарень, шкіл тощо);
- створення реальних умов для трудового самозабезпечення громадян (інституціоналізація малого та середнього бізнесу);
- “раціоналізація” діяльності в усіх сферах суспільного життя, задіяння науки (“мозковий штурм”) для здійснення всіх соціально-економічних перетворень у суспільстві та ін.

Лише в ході дієвих соціальних трансформацій може з’явитись дієва система державного управління, адже, як зазначає відомий економіст П. Самуельсон, державне регулювання економічних процесів доповнює, корегує суто ринкові механізми, забезпечує динамізм ринкових перетворень, ефективність ринкового господарства та соціальну орієнтацію суспільних перетворень.

Усвідомлення сучасних державноуправлінських явищ з точки зору філософської культури та засобами філософствування можна вважати загальною вимогою творчого розвитку теорії і практики державного управління. І теорія, і практика мають давні історичні традиції і навіть єдині (спільні) витоки.

Специфічними особливостями державного управління є те, що воно, по-перше, завжди має здійснюватись усвідомлено, осмислено, раціонально; по-друге, може бути лише відповідним чином організованою дією у процесі розробки і досягнення ясно поставленої мети; по-третє, орієнтуватись на отримання загальнонагомих результатів при забезпеченні відтворення і упорядкування соціально-діяльної структури суспільства.

Проте зазначене може свідчити лише про складність, суперечливість державного управління, його постійне перебування під “прицілом” філософського осмислення. Це є загальною рисою суспільного буття.

Виявляється, що ні функціонування, ні розвиток держави як соціальної системи не є очевидними, не реалізуються автоматично, не підлягають якимось загальним законам, характерним для всіх історичних епох і народів.

Функціонування і розвиток держави відбувається завдяки свідомій діяльності людей. Люди у процесі своєї життєдіяльності не тільки пристосовуються (адаптуються) до оточуючого соціального середовища, але й здатні змінювати його, прагнучи пристосувати до власних потреб.

Відносини між ними, їх інтереси та потреби визначають характер, спрямованість, динаміку та ритм життєдіяльності, якість життя. Відтак, управляти – означає спонукати людей до діяльності, але дія і вплив на людей має здійснюватись за допомогою самих людей з урахуванням їх взаємно погоджених чи суперечливих інтересів [7].

Державне управління завжди здійснюється шляхом дії (впливу) однієї підсистеми – управляючої, керуючої (суб'єкт управління) – на іншу, на яку спрямоване управління, підпорядковану (об'єкт управління), засобами інформаційних сигналів і технологій реалізації управлінських рішень. Змістом суб'єкт-об'єктного управління є свідомо дія на соціальні спільноти, етнічні групи людей для погодження, координації та організації їх життєдіяльності, ефективного вирішення соціальних, політико-правових і виробничо-економічних суперечностей.

Література:

1. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / [кол. авт.] ; відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1997. – 448 с.
2. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / за заг. ред. д.е.н., проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
3. Державне управління : Курс лекцій / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 536 с.
4. *Коротич О. Б.* Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О. Б. Коротич. – Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.
5. *Лозинська Т. М.* Національний продовольчий ринок в умовах глобалізації : монографія / Т. М. Лозинська. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 272 с.
6. *Попова В.* Конкурентоспроможність економіки України: джерела формування та соціальні наслідки / В. Попова // Економіка України. – 2008. – № 8. – С. 4–13.
7. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д.філос.н., проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. – Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 256 с.

Надійшла до редколегії 27.05.2013 р.