

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 32.001:35.01 (477)

ТРАНСФОРМАЦІЯ ПАРАДИГМАЛЬНИХ ВИМІРІВ ПРО СУТНІСТЬ ДЕРЖАВИ ТА ЗМІСТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*Солових В. П.,
д. держ. упр., проф.,
професор кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Проаналізовано залежність трактування змісту держави та публічного управління. Досліджено етапи формування та зміст таких понять, як політична держава, правова держава та соціальна держава. Виявлено взаємозв'язок цих форм прояву держави зі змістом публічного управління. **Ключові слова:** держава, публічне управління, держава політична, держава правова, держава соціальна.

*Solovykh V. P.,
Doctor in Public Administration, Professor,
Professor of Political Science and Philosophy Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

TRANSFORMATION OF PARADIGMATIC MEASUREMENTS ON THE ESSENCE OF THE STATE AND THE CONTENT OF PUBLIC ADMINISTRATION

Dependence of interpretation of maintenance of the state and public administration is analysed in the article. Explored the forming stages and maintenance of such concepts as political state, legal state and social state. Found out intercommunication of these forms of display of the state with maintenance of public administration.

Key words: state, public administration, political state, legal state, social state.

Постановка проблеми. Різні історичні епохи надали певне уявлення про державу як засіб організації спільного життя людей. Відповідним чином змінюється і роль публічного управління. На сучасному етапі розвитку української державності нагальним стає питання формування ефективної, дієздатної системи публічного управління, яка буде зорієнтована на людину. Вирішення цього завдання потребує визначення ролі держави в суспільних процесах сучасності. Тому обрана тема статті є актуальною.

Формулювання цілей (мети) статті. Визначенню ролі держави в суспільних процесах присвячено роботи мислителів майже кожної історичної епохи. Платон, Аристотель, Ф. Аквінський, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Л. Монтеск'є, Г. Гегель, К. Маркс, М. Вебер, фон. Штейн та інші створили концептуальні основи розбудови та функціонування сучасних розвинених держав. У дослідженнях сучасних науковців опрацьовуються проблеми демократизації держави, відтворення державного управління, що забезпечує сталий розвиток суспільства, формування правової та соціальної держави тощо. Зусиллями багатьох науковців сформульовано й обґрунтовано такі підходи до визначення держави, як держава політична, правова держава, соціаль-

на держава, держава загального добробуту. Проте поза увагою більшості дослідників залишається питання взаємозв'язку трактування держави та змісту державного управління.

Тому **метою статті** є дослідження зміни змісту публічного управління залежно від трактування сутності держави.

Виклад основного матеріалу. Перше трактування держави з'явилося на Стародавньому Сході. Держава розглядалася як логічне продовження сімейних традицій. Правитель, як батько у сім'ї, має піклуватися про своїх підданих, захищати їх від зовнішніх та внутрішніх ворогів. А піддані повинні любити та почитати свого господаря як батька родини. За таких умов державне управління зводиться лише до підтримання порядку в державі та забезпечення безпеки його народу.

Політичне трактування держави логічно витікає з патріархальних її джерел. Політична традиція сягає ще часів Стародавньої Греції, коли відомий філософ і мислитель Аристотель визначив державу як "свого роду спілкування, а будь-яке спілкування організується заради якого-небудь блага (адже всяка діяльність має на увазі передбачуване благо), то, мабуть, всі спілкування прагнуть до того або іншого блага, причому більше інших і до вищого із всіх благ прагне те спілкування, що є найбільш важливим із всіх і обіймає собою всі інші спілкування. Це спілкування й називається державою або спілкуванням політичним" [1, с. 106].

Тобто великий мислитель ототожнював державу з політичним інститутом, який виникає на основі об'єднання сімей за географічним принципом. Він вважав, що держава стає завершеним утворенням, якщо вона складається з декількох селищ і виникає заради життєвих потреб [Там само, с. 106].

Вороття до патріархальних традицій розуміння держави спостерігається і в Середні віки. Держава стає похідною від Бога, а патріархальна традиція перетворює владу та її носія – монарха у всеконтролюючий інститут суспільства. Публічне управління ґрунтується на силі володаря та відданості його ласці підданих. Апарат державного управління формується на засадах особистої відданості володарю. Основними функціями державного управління визначалася захисна та контролююча.

Захисна функція була необхідна для забезпечення безпеки населення країни від зовнішніх ворогів. Контрольна – для створення та підтримки внутрішнього порядку у суспільстві та збереження існуючих порядків.

Повернення уявлень про державу як політичний інститут спостерігається в роботах мислителів епохи Відродження та Нового часу. Держава розглядається як уособлення політичної влади, яка встановлює порядки і повністю домінує над суспільством. Так, у роботах Н. Макиавеллі, Т. Гоббса держава виступає як політичний інститут, який створюється задля контролю та підтримки порядку або зупинення "війни усіх проти усіх". За думкою Т. Гоббса "...добровільна угода людей підкоритися людині або зборам людей у надії, що ця людина або ці збори зуміє захистити їх проти всіх інших. Таку державу можна назвати політичною державою..." [2]

Держава стоїть над суспільством, а володар (носії влади та особа, що здійснює державне управління), контролює та визначає усі сфери суспільного життя. Зміст публічного управління за таких умов розкривається у діяльності володаря (Суверена), який має підтримувати порядок на даній території, вирішувати проблеми упорядкування суспільного життя. Мета держави, на думку того ж Т. Гоббса, – забезпечення безпеки [2].

З точки зору відомого французького мислителя Ж.-Ж. Руссо, сім'я є прабразом політичної спільноти. Правитель – це подоба батька, народ – дітей, і всі, породжені рівними й вільними, якщо відчужують свою волю, то лише для своєї ж користі. Це особа юридична, що утвориться, отже в результаті об'єднання всіх інших, колись йменувалося Громадською спільнотою, нині ж іменується Республікою, або Політичним організмом: його члени називають цей Політичний організм Державою, коли він пасивний, Сувереном, коли він активний, Державою при зіставленні його з йому подібними [3].

Трактування держави як політичного інституту заклало парадигмальне уявлення про державне управління як процедуру, в основі якої лежать владні відносини. Носій політичної влади – держава, завдяки своїй силі мав панувати над суспільством і повністю контролювати його діяльність задля забезпечення безпеки її мешканців.

Поява нових політичних сил – бюргерства, в епоху Відродження і Нового Часу поставило нову проблему управління державою, а саме: обмеження влади держави (володаря) і надання свободи людині. Тому поступово з'являється і закріплюється нове трактування сутності держави – правова держава.

Перші вчення про державу, усі відносини в якій мають спиратися на закони, були направлені на обґрунтування захисту прав власності, а сама держава розглядалася не як логічне продовження патріархальних традицій, а як об'єднання вільних людей. Державою, за думкою Дж. Локка, є не демократія або яка-небудь інша форма політичного правління, а будь-яка незалежна спільнота [4, с. 338]. Тобто держава – це не спосіб організації влади (форма правління), а вільне об'єднання громадян.

Формування концепції панування права в Новий час було ініційовано конфліктом громадянського суспільства, що у цей час розпочало народжуватися, і абсолютистської феодальної держави, яка претендувала на деспотичну владу. Зміст теорій права Нового часу – відгородити приватну сферу від свавільного втручання держави. Особливе місце в розробці цих ідей належить мислителям Дж. Локку й Шарлю Монтеск'є.

У Дж. Локка ідея панування права з'являється у вигляді держави, у якій домінує закон, що визнає невідчужувані природні права індивіда (право на свободу, життя і приватну власність), і реалізується через поділ влади. Закон, за Дж. Локком, буде правовим тільки в тому випадку, якщо він не обмежує, а зберігає й розширює свободу.

Відомий французький мислитель Ш. Монтеск'є вважав, що основою існування усього є закони. У своїй відомій роботі “Про дух законів” він відзначав, “...якщо існує спільнота людей, то справедливо, щоб люди підпорядковувалися законам цієї спільноти...” [5, с. 164]. Продовжуючи далі розмірковувати про роль законів у суспільстві мислитель наголошує, що люди “як істоти, що живуть у суспільстві, існування якого має потребу у захисті, вони мають закони, що визначають відносини між правителем та підлеглими: це право політичне. Є у них закони, якими визначаються відносини громадян між собою: це право цивільне” [Там само, с. 166].

Філософську основу сучасної теорії правової держави заклали німецький філософ Іммануїл Кант, у вченні якого центральне місце посідає людина як член суспільства і як особистість. Хоча словосполучення “правова держава” в його працях не вживалося (воно звучить у нього як “правовий державний устрій”), І. Кант наполягав на узгодженні дій держави з правом, підкоренні її правовим законам [9].

Уперше термін “правова держава” (“rechtsstaat”) було вжито німецькими вченими К. Т. Велькером (1813) та Фрайхер фон Аретином (1824). Створення завершеного поняття “правова держава” пов’язують з ім’ям Р. Моля, який ввів його до загального державно-правового і політичного вжитку. У 1829 р. він навів визначення правової держави як конституційної держави, що має ґрунтуватися на закріпленні в конституції прав і свобод громадян, на забезпеченні судового захисту особи [8, с. 136]. В англо-саксонській термінології аналогом “правової держави” є словосполучення “rule of Law” – “панування права”. Сама ж теорія правової держави найбільше повно була розроблена в ХІХ ст. Відомими представниками цієї теорії держави були німецькі юристи Г. Еллінек і Л. Штейн.

На думку українського правознавця О. Ф. Скакун, для правової держави характерно:

– пов’язаність державної влади правом і його панування в усіх сферах суспільного життя: свобода може бути досягнута лише тоді, коли державна влада обмежується (переборюється) правом, ставиться під контроль права, функціонує в поєднанні та взаємодії з громадянським суспільством у рамках права;

– відповідність закону праву (правовий закон) і його верховенство, тобто право як міра свободи і справедливості набуває відпрацьований в законі зміст;

– пов’язаність законом рівною мірою як громадян та їх об’єднань (комерційних і некомерційних), так і державних органів, посадових осіб. Стосовно громадян та їх об’єднань діє загально-дозвільний принцип: “дозволено все, крім прямо забороненого законом”. Стосовно владних державних органів і посадових осіб діє спеціально-дозвільний принцип: “Дозволено лише те, що прямо передбачено законом”;

– законодавче закріплення і реальне забезпечення основних прав людини – наявність налагодженого правового механізму їх охорони і захисту (включаючи рівень прямого конституційного захисту);

– побудова відносин особи та держави на основі взаємної відповідальності, як особа є відповідальною перед державою, так і держава відповідає перед особою за невиконання обов’язків.

– поділ державної влади між законодавчими, виконавчими і судовими органами: їх незалежність і єдність; недопустимість підміни функцій один одного; дійовість механізму “стримувань і противаг”.

– законний (легальний) шлях прийняття законів та їх змін – шлях виявлення волі народу безпосередньо (референдум) або опосередковано (через представницький орган). Уся повнота законодавчої влади в представницькому органі здійснюється представниками народу, обраними з його осередку;

– наявність ефективних форм контролю і нагляду за здійсненням законів та інших нормативно-правових актів – налагоджена робота прокуратури, міліції, служби безпеки, податкової адміністрації та інших правоохоронних і контрольно-наглядових органів [8, с. 140–141].

Поява й закріплення в науковій практиці поняття правової держави створило підґрунтя для організації державного управління на засадах правил (законів). Ці правила надавали можливість обмежити політичну державу або владу, і забезпечували рівні можливості для громадян. Державне управління, що спиралося на закони, а не на ласку господаря, отримало чіткі процедурні норми, які визначали чим має займатися держава, а чим ні.

Політична та правова держава заклали підґрунтя для формування адміністративної парадигми державного управління. Характерними ознаками такої моделі державного управління є:

- в основі здійснення державного управління лежать владні відносини. Держава як політичний утворення є домінуючим над суспільством інститутом, що визначає основні напрямки його розвитку та сфери діяльності;
- бюрократична організація самого державного управління, що базується на строгих правилах. Ці правила визначають структурну побудову та напрямки діяльності системи управління;
- підпорядкованість управлінців політикам (владі). Управлінці – професіонали, які мають кваліфіковано реалізовувати програми. Політики – всенародно обрані посадовці, які визначають стратегічні напрямки розвитку держави (здійснення державного управління);
- орієнтація державного управління на виконання процедурних дій у процесі прийняття та реалізації політики;
- верховенство закону;
- формальна участь громадян у здійсненні державного управління. Бюрократія створює замкнену касту, яка самовідтворюється.

Логічним продовженням і розвитком уявлення про державу стали такі її трактування як “соціальна держава” і “держава загального добробуту”. Деякі автори вважають, що ці два трактування держави означають одне і теж саме (наприклад, [7, с. 51]) з однією лише різницею – термін “соціальна держава” вживається в неангломовних державах Європи (Німеччина, Іспанія, Італія, Швеція), а термін “держава загального добробуту” (Welfare state) поширений переважно в англомовних розвинених країнах (США, Канада, Велика Британія).

Поняття “соціальна держава” уперше було запропоновано в середині XIX ст. знамим німецьким державознавцем і економістом Лоренцем фон Штейном (1815–1890 рр.), який створив теорію соціальної держави у результаті аналізу розвитку капіталізму й класової боротьби в Німеччині, а також під впливом філософії Г. Гегеля та французьких соціалістичних доктрин. Він вважав, що ідея держави полягає у відновленні рівності й свободи, у піднятті нижчих, знедолених класів до рівня багатих й сильних, що держава повинна “забезпечувати економічне і суспільне піднесення всіх його членів, тому що розвиток одного є умовою й слідством розвитку іншого й у цьому змісті ми говоримо про суспільну або соціальну державу” [6, с. 215]. Соціальна держава за фон Штейном, повинна не тільки узаконити й охороняти пануючих, але й свідомо служити інтересам народу.

Поява поняття соціальної держави є спробою пошуку консенсусного, на відміну від радикальної спроби марксизму, вирішення проблеми розшарування суспільства на багатих і бідних, яке виникло в результаті стрімкого розвитку буржуазного суспільства.

Основними ознаками соціальної держави можна вважати:

- успішне функціонування соціальної держави можливо лише на основі високорозвиненої економіки, яка повинна бути ефективною, соціально орієнтованою і служити інтересам всіх верств суспільства;
- в економічній політиці соціальної держави потрібне сполучення помірною державного регулювання, заохочення конкуренції і розвитку особистої ініціативи громадян по забезпеченню свого власного добробуту;
- у політичній сфері необхідний консенсус головних політичних сил щодо основних цілей і завдань розвитку даного суспільства, стійка система діяльності соціальних інститутів;

– духовна атмосфера в соціальній державі повинна характеризуватися розвиненим почуттям громадськості, соціальної солідарності й гуманізму [7, с. 51–52].

У державному управлінні поява поняття соціальної держави (держави загального добробуту) призводить до того, що за державою закріплюються функції економічні та соціальні. Ці функції вимагають урахування ринкової специфіки економічної системи та соціальної стратифікації суспільства. При цьому ця специфіка полягає у постійній плінності економічного та соціального середовища. Тому адміністративна модель державного управління, яка була домінуючою майже 200 років у середині ХХ ст., почала не спрацьовувати. Це, з нашої точки зору, обумовлено низкою причин:

– постійна плінність економічного і соціального середовища призводила до того, що бюрократичні правила не встигали корегуватися відповідно до вимог практики діяльності державного управління, а як результат державне управління, з його бюрократичною організацією, виступало гальмуючим елементом суспільного розвитку;

– низька ефективність державного управління, що пов'язана з ієрархічною організацією бюрократичної моделі і орієнтування на виконання процедур не залежно від урахування затрат ресурсів та часу;

– відсутність зворотного зв'язку між державним управлінням та суспільством. Орієнтування виключно на виконання функцій, що визначені правилами, фактично зводило на ні необхідність урахування змінюваних інтересів суспільства;

– формування ідей соціальної держави (або держави загального добробуту) спонукало по іншому розглядати сутність державного управління. Взаємовідносини держава-суспільство вимагали не домінуючого становища держави і підлеглості соціуму, а партнерських відносин де роль держави залишалася як інституції, що надає управлінські послуги населенню.

Всі ці причини обумовили розробку нових підходів до змісту державного управління. І одним з таких підходів був державний менеджмент. У 70–90-ті рр. ХХ ст. у практику діяльності більшості країн світу почали запроваджувати менеджерський підхід, що було запозичено з бізнес-сфери.

Наприкінці 1970-х рр. в індустріально-розвинених державах сформувався передумови для переходу до нової (постіндустріальної) економіки та був освоєний цілий клас нових технік управління, характерних для бізнес-процесів (передача другорядних функцій і процесів на аутсорсинг, залучення різних постачальників робіт і послуг з різних країн і секторів економіки, конкурсне розміщення підрядів та ін.). Ці техніки управління могли бути переміщені в державну сферу й потенційно були здатні забезпечити значну економію суспільних ресурсів при виконанні державних функцій. Останні необхідно було розбити на базові й другорядні “бізнес-процеси”, виявити адресатів продуктів державної діяльності, приписати адресатам статус бенефіціарів, а продуктам – послуги, співвіднести витрати на їхнє надання.

Цілеспрямований перехід до “ринкової” (“фінансової”) держави був ознаменований серією реформ державного апарата, здійснених в індустріально розвинених країнах в 1980–1990-і рр. Найбільш успішно реформи пройшли в США, Великій Британії, Канаді, Новій Зеландії й Австралії (країнах з англосаксонською державно-правовою традицією), а також в Скандинавських державах, що мали подібну правову систему. Англо-саксонська традиція, що розглядала державу та її органи як одного з ринкових інститутів і постачальника послуг своїм громадянам, виявилася доречною.

У 1980–1990-і рр. у США були сформульовані пропозиції по перебудові системи державного управління за зразком ринкових інститутів, орієнтації державної служби на надання послуг “клієнтам” і переходу до “нового державного менеджменту” на базі трьох “Е” (економія, енергійність і ефективність). Шлях від теорії до практики проклала комісія віце-президента США А. Гора, яка констатувала, що державні структури Америки перетворилися в неефективні й закриті для громадян монополії. Нею було запропоновано провести повний реінжиніринг системи державного управління (“reinventing the government”). Як підсумок – у країні була розроблена й реалізована модель “націленого на результат” державного сектора, в якій під результатом розумілися послуги громадянам і їхнім організаціям, задоволеність останніх функціонуванням апарата публічної влади.

Комісією А. Гора було висунуто більше 380 рекомендацій з підвищення ефективності державного управління, що включали пропозиції про скасування дублюючих програм, поліпшенні розподілу обов’язків усередині федеральних відомств, передачі частини їхніх функцій громадським і комерційним структурам. Ці заходи повинні були дозволити скоротити штати й видатки на управління, зробити апарат більш гнучким і динамічним, підвищити довіру громадян до інститутів виконавчої влади.

Приблизно в цей же час у Великій Британії консерватори під, а потім і лейбористи прийняли впроваджувати систему “нового менеджменту” у державне управління, роблячи його усе більше ринковим і клієнтноорієнтованим, виділяючи публічні послуги й поступово розширюючи практику передачі їхнього надання в приватний сектор на ринкових умовах. У 1998 р. була реалізована програма “Наступні кроки”, відповідно до якої було встановлено 160 основних показників результативності діяльності держави. Їхнє досягнення стало основним завданням державних органів, керівники яких одержали свободу у виборі програмних заходів і матеріальному заохоченні працівників. Управління повинне було бути націлене на максимальну ринкову ефективність (більша кількість послуг при високій якості й найменших витратах; заповзятливість і результативність, а не вислуга та вірність).

Наприкінці 1990-х рр. концепція публічного менеджменту була піддана критиці. Сутність якої полягала у тому, що державне управління не можна розглядати лише як процес надання послуг населенню, а саме населення як простих клієнтів надання цих послуг, не можливо знайти чітку міру ефективності державного управління, не завжди її можна оцінити економічними показниками, а соціальні показники є дуже розмитими і невизначеними. Все це спонукало до розвитку нових моделей державного управління: партисипативної, моделі належного урядування (good governance), політичних мереж (Political Network).

Висновки. Таким чином, трансформація уявлень про сутність держави призвела до появи певних моделей державного управління. Політична та правова держава визначили методологічну основу для адміністративної моделі державного управління з її владними основами, ієрархічною структурою та чіткими правилами поведінки бюрократів. Поява “держави загального добробуту” (“соціальної держави”) призвели до переорієнтації змісту державного управління на соціальне забезпечення населення, створення рівних можливостей для усіх його мешканців. Це вимагало від державного управління нових підходів. Держава стала розглядатися як активний гравець в економічній сфері і монопольний представник соціальних послуг. Тому концепції публічного менеджменту створювали нове підґрунтя для підвищення ефективності та якості управлінських послуг.

Список використаних джерел:

1. Аристотель. Политика. Политология: хрестоматия / сост. проф. М. А. Василик, доц. М. С. Вершинин. Москва: Гардарики, 2000. С. 106–225.
2. Гоббс Т. Левиафан. Избранные произведения: в 2 т. Москва, 1964. Т. 2. 567 с.
3. Руссо Ж. Ж. Об общественном договоре. Трактаты / пер. с фр. Москва: КАНОН-пресс, Кучково поле, 1998. 416 с.
4. Локк Дж. Сочинения: В 3 т. Москва: Мысль, 1988. Т. 3. С. 137–405.
5. Монтескье Ш. Л. Избранные произведения. Москва: Госполитиздат, 1955. 820 с.
6. Stein L. von. Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaften Deutschlands. Stuttgart, 1876.
7. Гончаров П. К. Социальное государство: сущность и принципы. *Вестник Российского университета дружбы народов*. Серия: Политология. 2000. № 2. С. 46–59.
8. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
9. Кант И. Основы метафизики нравственности / В. Ф. Асмус (ред.). Москва: Мысль, 1999. 1471 с.

Надійшла до редколегії 20.03.2018 р.

УДК 35.073.533 : 316.346.2

СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ ДЕТЕРМІНАНТИ ГЕНДЕРНИХ ВІДНОСИН У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Білосорочка С. І.,

*к. держ. упр., докторант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розкрито типи людських відносин за ступенем відкритості, проаналізовано їх гендерні особливості в публічному управлінні України. Надано характеристику менсплейнінгу, газлайтингу в публічному управлінні України та їх прикладні аспекти.

Ключові слова: публічне управління, гендерні відносини в публічному управлінні України, відкриті та маніпулятивні відносини, менсплейнінг, газлайтинг.

Bilosorochka S. I.,

*PhD in Public Administration,
Doctoral Student of Politology and Philosophy Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

SOCIO-PSYCHOLOGICAL DETERMINANTS OF GENDER RELATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION

The article reveals the types of human relations according to the degree of openness, their gender relations in public administration of Ukraine are analyzed. Characterization of mansplaining, gaslighting in public administration of Ukraine and their application aspects are given.

Key words: public administration, gender relations in public administration of Ukraine, open and manipulative relations, mansplaining, gaslighting.

Постановка проблеми. Євроінтеграційний вектор розвитку задав нові перспективи гендерних відносин в публічному управлінні України. Бурхливі трансформації детермінують суттєві зміни у соціальних процесах. Перед публічним управлінням виникла проблема забезпечення у складних умовах конструктивних паритетних гендерних відносин, що спонукає до врахування всіх видів детермінант, у тому числі соціально-психологічних.

© Білосорочка С. І., 2018