

УДК 35:316.3(477)

Т. Карнаух

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Запропоновано авторське бачення теоретичних засад модернізації. Досліджено проблеми організації державного управління в постіндустріальному суспільстві. Визначено можливі напрямки модернізації державного управління в Україні.

Ключові слова: держава, суспільство, постіндустріальне суспільство, модернізація, державне управління, модернізація державного управління.

В умовах постійних змін та перманентних перебудов залишається незмінним забезпечення системного розвитку країни. Сучасний стан державотворення вимагає адаптації державного регулювання до новітніх тенденцій внутрішньої і зовнішньої політики та вимог сучасності. Інтеграція України до європейських структур вимагає чергового кроку до утвердження якісно нової демократичної моделі політичної системи суспільства, що покликана забезпечити дотримання прав і свобод людини, верховенства права та поділу влади. Основним викликом для країни у суспільно-політичній сфері є необхідність продовження системної модернізації, збереження позитивних тенденцій, підвищення дієздатності органів влади та зміцнення демократичних інститутів. Оновлення та адаптація системи вищих органів до новітніх соціально-економічних і суспільних умов вимагає вдосконалення механізму їх діяльності та формування системи державного управління, що стає ближчою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом діяльності – служіння народові та національним інтересам [1].

У західній науковій думці проблему управління постіндустріальним суспільством досліджували: А. Абдель-Малек, З. Бауман, М. Вебер, С. Гантінгтон, Е. Гідденс, Е. Дюркгейм, Ш. Ейзенштадт, Д. Ептер, Г. Зіммель, О. Конт, Х. Кулі, К. Маркс, Р. Мертон, Х. Ортега-і-Гассет, Г. Спенсер, А. Турен, Ф. Тьонніс та інші. С. Солових зазначає, що “... суспільний розвиток утворив новий тип суспільної моралі – постіндустріальний або інформаційний, який вимагає провідного переосмислення ролі та місця держави й державного управління як концентрованого прояву її діяльності” [2].

В українській науці суттєва увага приділяється проблемам організації та функціонування органів влади. Водночас стан цих розробок свідчить про необхідність в нових поглиблених дослідженнях. Виникає потреба в дослідженні організації вищих органів влади як важливої складової державного управління в Україні. У будь-якому випадку існує система координат “людина – влада – суспільство”. На думку Ю. Куца, “Гілки влади мають оптимально співвідноситись між собою та доповнювати одна одну... Результатом такої взаємодії є встановлення основаних на законі відносин держави з громадянським суспільством, кожною людиною, незалежно від їх національної приналежності” [3].

Вагомий внесок у розвиток теоретико-методологічних засад системи державного управління і її механізмів зробили вітчизняні вчені в галузі державного управління: В. Авер'янов, О. Амосова, Г. Астапова, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Князева, О. Ковалюк, В. Коломийчук, О. Коротич, М.Круглова, А. Кульман, В. Копейчиков,

Ю. Лисенко, О. Оболенський, Г. Одінцова, М. Пірен, В. Скуратівський, В. Тергичка, Ю. Тихомиров, Л. Юзьков, В. Шамрай, В. Цветков та інші. Необхідність осягнення сучасного стану розвитку держави спонукає українських вчених до розгляду окремих аспектів теорії модернізації. У такому розумінні до проблеми модернізації звертався В. Авер'янов та інші.

Будь-яку систему реформ необхідно розглядати у рамках системного проектування. Актуальним є проведення комплексу реформ, які мають забезпечити системну модернізацію країни шляхом впровадження кращого вітчизняного та світового досвіду, реалізації досягнень теорії та практики державного управління. Поняття “реформування” розвитку країни не містить в собі жодних підстав до розумової діяльності, тому доцільно зупинитися між відмінностями понять “модернізація” і “модифікація”, що вимагає дослідження системного проектування, в методологічних рамках якого потрібно розглядати будь-яку систему реформ. західна система управління потребує постійного налагодження, тобто “модернізації”. Система управління України характеризується своєю ефективністю та потребує негайного системного перетворення, тобто “модифікації”. З огляду на наявність різних елементів і налаштувань системи до практики, доцільно вважати, що всі попередні і сучасні зміни в системі державного управління здійснюються за рахунок модернізації [4]. Модернізація – зміна змісту елементів системи, заміна елементів чи навіть цілих і блоків у середині системи при незмінному принципі зв'язку цих елементів.

Модернізація здійснює вплив на структуру системи на елементарному рівні, але не змінює суть самої структури – принципів її організації (відбувається з мінімальними затратами). При переході від модернізації до модифікації доцільно, насамперед, виокремити предмети їх регулювання. Модернізується “стара” функціонує система. Це завжди пошук нових форм для відтворення старої системи. Модифікація передбачає створення моделі нової системи, передбаченої для подальшого застосування.

Недоліком логічних умов модифікації є відсутність досвіду функціонування, який міг би бути окресленням нової системи. Співставлення результатів експертизи при модернізації і модифікації дають можливість отримати перелік заборон, що йдуть від самої системи. Модифікація має впроваджуватись у певних часових межах, що забезпечить її системність та дасть можливість досягти поставлених цілей. Співставлення “модернізації” та “модифікації” є лише методологічним, адже не важливо, що спонукало до змін, важливо, щоб люди були задоволені результатом впроваджених змін [5].

У сучасній практиці виникнення модифікації було обумовлено неадекватною компетенцією тих, хто здійснює модернізацію (схильність до помилок, недостатність знань і методів), та незадоволеністю результатами проведених змін. Модифікація є результатом розвитку самого проектування та його ролі в системах управління. Характерно, що при модифікації проектується не лише зміни в системі управління, але і зміни в практичній діяльності плануються на попередніх етапах. Здебільшого вона пов'язана з зміною принципів зв'язку елементів системи, що торкаються основи структури, а знову вписані елементи в структуру нової системи можуть бути як новими, так і тими ж старими елементами. Та при модифікації навіть старі елементи починають функціонувати зовсім по-іншому. Всі дії, що спрямовані на реформування, є в кращому випадку погано або добре проведеною модернізацією системи державного управління. У цьому процесі відсутній суб'єкт, процес модернізації має тотальне спрямування, всі його учасники від перших осіб в уряді до звичайних службовців зайняті на своєму місці пошуком рішень

для збереження і відтворення себе, свого місця як частинки системи. Впроваджені реформи фактично є елементами керованої системи, а необхідно, щоб система державного управління впливала на реформи.

Україні необхідна власна концепція розвитку, яка б відображала базові цілі і цінності суспільства та мала ресурс для їх послідовного впровадження в умовах політичного протистояння, управлінської та економічної криз. Необхідною умовою реалізації нової системи державного регулювання є наявність цілей (а отже, і суб'єкта) проектування, що спроектує процес розвитку країни. Адміністративне управління пов'язане з управлінням об'єктом через систему команд в середині єдиної цілі, відомої в центрі управління, за суворою ієрархією проходження рішень зверху в низ у межах регламенту, процедур, норм. Контроль через зворотній зв'язок при адміністративному управлінні здійснюється з центру і є суворо ієрархічним.

Ціль переважно відома лише в управлінському центрі такої системи, а система заборон не дозволяє здійснювати планування на елементарному рівні. Головним для такого типу управління є процедури і норм виконання вказівок зверху – система управління є системою субординації. Ціль управління пов'язана, насамперед, з рухом по дереву цілей, доводиться до кожного учасника системи управління у вигляді стратегії, а усяка дія здійснюється у співвідношенні з довготерміновою проєктивною стратегічною ціллю. Функцію контролю можна впроваджувати на будь-якій фазі, сам зворотній зв'язок не є ієрархічним, оскільки на кожному рівні системи при стратегічному управлінні домагаються розуміння загальної цілі і зв'язку із нею поточних завдань у кожному хвилину. Організація структури чи структурна реорганізація пов'язана з виробництвом нової структури чи реорганізацією діючої відносно змінного об'єкта чи змінної системи цілей.

Процеси модернізації чи модифікації мають власні системи управління організацією. Не має значення, що і чому не відповідає, і відповідно, що потрібно спочатку змінювати. Можна змінювати цілі, можна змінювати об'єкт управління – для управління не важливо, з чого розпочати. Цілі будуть змінювати залежно від потреб суспільства, але суттєвим завжди залишається змістовне навантаження. Об'єктом управління є економіка, що діє через розпорядження реальними ресурсами внутрішнього бюджетного фінансування та борговими зобов'язаннями. Ціллю управління – створення ефективної системи, що забезпечить стійкий розвиток економіки і ріст добробуту громадян. Збудувати ефективну систему управління при збереженні діючого об'єкта управління означає в ідеалі повернутися до світської системи управління з держпланом і єдиною державною економікою. Повернутися до державної економіки не можливо, тому заявлена ціль управління не може бути реалізована відносно збереження об'єкта управління. Виникає необхідність зміни об'єкта управління, що пов'язано з системною модифікацією.

Концепція бюджету є стратегією держави. Система державного управління продовжує займатися поточними проблемами економіки – цей тип управління є системою прийняття надзвичайних дій. Середньотермінове і довготермінове планування не може з'явитися в середині режиму управління, по відношенню до об'єкта управління, відповідно до цілі управління. Відсутність довготермінового планування обумовлена відсутністю сприйняття. Ми хочемо створити систему цільового і стратегічного управління. Завдання полягає у тому, щоб відсіяти не тільки зайві і непотрібні одиниці, а цілі блоки, створюючи нові блоки структури. Необхідні умови до цього способу – створення системи оперативного реагування на помилки всередині одиниці

організаційного проектування нової управлінської структури. Будь-які спроби довготермінового планування в сучасних умовах виглядають дуже ризикованими і приречені на невдачу. Ефективно можна діяти лише в короткотерміновій перспективі. Будь-який рух всередині системи управління зумовлює її адаптацію, що і є повним ростом, що використовується для руху і знову застосовується системою. Раціонально, прозоро і зрозуміло для самих управлінців управління ресурсами не існує. Тому можна на дуже короткий час розраховувати залучення невеликих ресурсів, акумулювати їх, застосовувати одинично, зробити деякі зміни, використавши весь ресурс. Потім знову необхідно шукати нові ресурси. Кожен раз на кожному етапі запланованої форми управління необхідно будувати проміжну модель, яка дасть змогу розуміти зміст реформ на певному етапі управління, розуміючи його цілі, завдання та межі перебудови, необхідні ресурси та терміни виконання. Окрім того, цей спосіб модифікації буде пов'язаний із великою кількістю помилок (особливо на місцевому рівні). Система оперативного реагування на похибки повинна охоплювати і місцевий рівень.

Розпад попередніх владних структур та формування нових відносин влади-підпорядкування, визначення "соціальної вартості" реформ, розроблення антикризових заходів, програм модернізації суспільства активізують пошук адекватної політичної стратегії, відповідних структур та комунікацій. Потребує вдосконалення система органів влади з метою забезпечення ефективності та результативності її функціонування. Виникає потреба в дослідженні діяльності вищого органу виконавчої влади, як важливої складової державного управління в Україні. Глобальні процеси громадсько-політичної, соціально-економічної трансформації суспільства та держави, спроби проведення політичної та економічної реформ в Україні "згори" значною мірою призвели до дисбалансу між можливостями швидкої зміни парадигм суспільно-політичного розвитку, абсолютною нездатністю більшості населення адаптуватися до нового соціального середовища та демократичного мислення. Ухвалення Конституції є найважливішою запорукою на шляху становлення в Україні суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, що слугує підставою існування виконавчої влади як інституту влади. Успішність будь-яких перетворень суспільних відносин залежить від того, як люди, члени суспільства, усвідомлюють суть перетворень, що відбуваються, та їхні наслідки.

Концептуальна основа реформи політичної системи має базуватися не стільки на емпіричних засадах політико-правової практики минулих років, скільки відповідати проблемам її переходу до класичного конституціоналізму. Фактори управління є як внутрішніми (механізм управління організацією), так і зовнішніми (механізм взаємодії з іншими організаціями). Науковці зазначають, що в системі суспільства є дві основи: лабільна (функціональна сторона організму) та консервативна (архітектурна схема організації). На сьогодні на перший план виходить функціональна відмінність діяльності гілок влади: виконавча влада зобов'язана "зобов'язана, впроваджувати політику, що має широку підтримку". Уряд забезпечує виконання законів та інших актів законодавчої влади, є відповідальним перед нею, підзвітним і підконтрольним їй. Проте виконавча влада не вичерпується одним лише "виконанням законів". Вона повинна відпрацьовувати шляхи та засоби їх реалізації, займатися поточним управлінням, здійснювати розпорядницьку діяльність. Взаємодія гілок державної влади забезпечує нормальне функціонування державного механізму загалом, оскільки не дає можливості жодній з гілок влади узурпувати владні повноваження. З цієї метою засновники ідеї розподілу влад створили систему стримувань та противаг. Для забезпечення дійсної незалежності однієї гілки

влади від іншої потрібно, щоб кожна з них мала реальну здатність впливати на іншу. Принцип розподілу влади є не стільки жорстким розподілом функцій та компетенцій, скільки механізмом їх тісної взаємодії для вирішення проблем державотворення.

Ефективність діяльності влади оцінюється не за формальними юридичними нормами, а за практичною діяльністю органів державної влади щодо їх реалізації, вирішення основних питань життя кожної особи окремо і суспільства загалом. Політико-правова модель організації виконавчої влади ґрунтується не лише на визначенні її управлінського змісту, але й на розумінні певної умовності, штучності уявлення про самостійне, а тим більше – автономне, буття власне виконавчої влади щодо інших гілок влади. Система органів управління створюється саме як інструмент реалізації цілей та завдань державного управління щодо процесів, які відбуваються в суспільному житті, як засіб конкретизації загальних функцій державного управління у певних сферах суспільного життя. Децентралізація конкурентність державної влади – необхідна, але не єдина умова її демократичності. Між завданнями та цілями державного управління, які є загальними, та функціями конкретного органу управління існує прямий зв'язок: функції конкретного органу системи управління похідні загалом від цілей та завдань державного управління. Вони розкривають сутність цього органу, зміст діяльності, співвідношення з іншими органами управління та місцем у системі управління. Завдання та цілі державного управління, диференціюючись у функціях конкретних органів системи державного управління, багато в чому впливають на внутрішню структуру як системи органів державного управління, так і конкретних її органів. Виконавчою владою охоплюються майже всі сфери суспільного життя: соціальна, економічна, бюджетно-фінансова, культурна, сфера забезпечення прав і свобод людини та громадянина, обороноздатності та національної безпеки України тощо.

В умовах реформування суспільного і державного устрою України важливого значення набуває удосконалення державно-управлінських відносин, їх правове регулювання, приведення статусу учасників взаємовідносин до нових завдань, що стоять перед механізмом державного управління. Трансформаційні процеси, що відбуваються в суспільстві, вимагають не лише оновлення традиційних схем державно-управлінських відносин, а зміни змісту діяльності, функцій державного управління, процесуальних актів державно-управлінських відносин. Ефективність функціонування органу влади визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами різних організаційно-правових статусів як по вертикалі, так і по горизонталі. Управлінські взаємозв'язки зумовлюються цілісністю системи шляхом взаємодії ієрархічно побудованої структури її компонентів з метою досягнення поставлених цілей. Характерним є те, що вони виникають лише між органами влади незалежно від їхнього організаційно-правового рівня. Такі відносини здійснюються з метою досягнення спільних цілей, пов'язаних із розробленням і втіленням державної політики, управлінням різними сферами суспільної життєдіяльності. Держава має велику можливість впливу на ці відносини, стримує та гальмує їх розвиток, виконує регресивну та прогресивну роль, незважаючи на відносну самостійність, вона не може примусити суспільство керуватися відносинами, що суперечать об'єктивним соціальним законам. Виконавча влада є однією з гілок влади, що покликана здійснювати безпосереднє управління державними справами.

Органи влади формують своєрідну систему, що виконує функції, пов'язані з реалізацією положень Конституції України, її законів та інших нормативних актів, що формують організаційно-функціональну структуру вироблення і реалізації державно-

управлінських механізмів. Між органами виконавчої влади існують інтеграційні взаємовідносини, завдяки яким вони й утворюють цілісну ієрархічну систему – апарат державного управління. Специфіку побудови системи органів влади розглядають як взаємодію владних структур у вертикальній та горизонтальній проекціях. Основою формування вертикальних управлінських взаємовідносин є законодавчо закріплені повноваження Кабінету Міністрів України щодо спрямування та координації діяльності міністерств, інших органів влади та здійснення контролю за їх функціонуванням.

Висновки

Вищий орган виконавчої влади повинен чітко визначити ціль (стратегію), розробити послідовні кроки для її досягнення та здійснення аналізу можливих невдач, з метою досягнення результату; управлінська діяльність повинна відповідати об'єкту управління та здійснюватися на основі визначених завдань; для ефективної реалізації системної модернізації держави необхідне сприйняття запланованих перетворень кожною людиною зокрема.

Перспективи наступних досліджень у такому контексті зумовлені сучасними тенденціями реалізації системної модернізації. Продовження дослідження в даному напрямку стосуватиметься аналізу правових джерел запровадження системної модернізації в Україні.

Література

1. Модернізація України – наш стратегічний вибір [Текст] : щорічн. Послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : [б. в.], 2011. — С. 15.
2. Солових В. Проблеми модернізації державного управління в контексті постіндустріального суспільства [Електронний ресурс] / В. Солових. — Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr/.../DU_04_09_Solovih_17.pdf.
3. Куц Ю. Проблемне поле державного управління: концептуальна демократія / Ю. Куц // Публічне управління: теорія та практика [Текст] : зб. наук. пр. асоціації докторів наук з державного управління. — № 1 (5). — Х. : Докнаукдержупр, 2011. — С. 3—10.
4. Eisenstadt S. N. Modernization: Protest and Change [Text] / S. N. Eisenstadt. — Englewood Cliffs : [s. n.], 1966. — P. 1—5.
5. Eisenstadt S. N. Tradition, Change, and Modernity [Text] / S. N. Eisenstadt. — N.-Y. : [s. n.], 1973. — P. 151.

T. Karnaukh

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL GROUNDS OF IMPLEMENTATION OF SYSTEMIC MODERNIZATION IN UKRAINE

The author's vision of theoretical framework of modernization is suggested. The problems of public administration in post-industrial society are studied. Possible ways of modernization of public administration in Ukraine are determined.

Key words: state, society, post-industrial society, modernization, public administration, modernization of public administration.