

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.1.26>**В. Ю. Галушка**

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління,
менеджменту інноваційної діяльності та дорадництва
Національного університету біоресурсів
і природокористування України

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ВИПЕРЕДЖАЮЧОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Суспільство як певна соціальна організація є дуже складною самокерованою системою, яка постійно перебуває в певному русі і не може існувати без наявності управління. Тому, управління завжди є способом та одним з атрибутів існування суспільної організації.

Державне управління є системною функцією, яка виникає з потреб суспільства. Воно супроводжує всю історію суспільства, має відповідні форми у ньому, враховуючи його особливості. При аналізі державного управління прийнято обов'язково враховувати його політичний аспект. Водночас, цей фактор не повинен применшувати призначення такого управління, тобто відсувати на задній план окремі питання його ідеології та технології. Саме вони можуть привести як до збільшення, так і до зменшення його ефективності.

Кожному суспільству притаманні специфічні процеси, цілі, форми та певні методи управління. Тому сам зміст управління не можна ні в якому разі відривати від осередку його функціонування.

При переході в постіндустріальне суспільство, розвитку науково-технічної революції, зростанні і ускладненні технологій зростає цінність управління об'єктами та процесами, що пов'язані з обробкою інформації та новими знаннями. В таких умовах людина повинна розкрити всі існуючі свої творчі потенції, для того, щоб успішно виконувати нові завдання та функції, а також соціальні обов'язки. Її ж роль, як соціальної істоти, та її участь в управлінському процесі не тільки не будуть зменшуватися, а ще й збільшуватимуться.

Таким чином, державне управління – це, перш за все, організація дій для координації, певного об'єднання в цілісну систему спеціалізованих зусиль численних організацій та великих груп людей.

У зв'язку з процесами європейської інтеграції України особливу роль у державному управлінні ми вбачаємо у тій частині, що далі будемо називати випереджаючим управлінням. Сформулюємо його визначення. Випереджаюче державне управління – це та частина державного управління, що спрямована на формування майбутнього держави і суспільства. За іншими словами, це програмно-цільове та стратегічне планування, прогнозування, а також передбачення довгострокових та середньострокових системних впливів державної влади, спрямованих на формування майбутніх станів держави і суспільства.

Ключові слова: *випереджаюче державне управління, державне управління, управлінська діяльність, реформування, декларативний характер, механізми.*

Постановка проблеми полягає у великій зацікавленості українського суспільства до можливих перспектив його майбутнього розвитку та зростанням його вимог до системи державного управління щодо прискорення процесів європейської

інтеграції України, виводу країни з економічної кризи та подолання хронічної соціальної та технологічної відсталості від передових країн світу.

Мета статті є обґрунтування теоретико-методологічних засад та розроблення

науково-практичних рекомендацій щодо розвитку механізмів випереджаючого державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми та підходи випереджаючого державного управління висвітлені у багатьох дослідженнях зарубіжних вчених, серед яких П. Анохін, Г. Атаманчук, Х. Бекер, Р. Бен, І. Василенко, Д. Грін, П. Друкер, Д. Кауфман, Д. Кетл, Дж. Клер, Е. Максон-Браун, П. Ромер, Р. Роудз, Л. Сморгунов, П. Сондерс, Г. Пітерс, Р. Фатхутдинов, Ф. Фукуяма, Г. Хаберленд, Л. Юзьков та ін.

Розвиток державного управління характеризується прагненням до створення універсальних теорій. Виникли такі напрями, як біхевіоризм (Р. Саймон, Д. Макгрегор, Ф. Герцберг, Д. Томпсон), структурний функціоналізм, системний та ситуаційний підходи до наукових досліджень в галузі державного управління (Р. Мертон, Т. Парсонс, Ф. Фукуяма). Проблеми розвитку соціальної відповідальності знайшли відображення в наукових роботах Т. Хайнеса, Л. Девіса, Б. Каліські, Т. Росса та ін.

«Випереджаюче управління», «випереджаюче навчання», «випереджаючі дослідження»... – ці терміни стали одними з найбільш вживаними на початку ХХІ століття. Аспіранти і докторанти захищають за цими темами дисертації, письменники пишуть книги, проводяться тренінги в середовищі бізнесу. Посилання на джерела рясніють іменами зарубіжних авторів, і це вже стало доброю традицією і показником компетентності менеджерів та викладачів менеджменту у теорії та практиці управління.

Серед теоретиків, науковців, які досліджують проблеми, розвивають філософію і теорію випереджаючого управління називаються такі імена, як J. A. Clair, H. G. Becker, P. Drucker, G. Haberland та ін., але в жодному з досліджень немає посилання на П. К. Анохіна. Петро Кузьмич Анохін (1898–1974) – видатний фізіолог, який задовго до появи кібернетики досліджував явище зворотного зв'язку в живих системах, ввів поняття і розробив концепцію «випереджаючого збудження/відображення», що пояснює, за рахунок яких ресурсів і якими способами живі системи зберігають свою життєдіяльність в умовах змін.

Сучасну систему демократичного врядування в умовах випереджаючого державного управління необхідно змінити як інструмент цілковитого забезпечення існування держави та обов'язкового досягнення її цілей і мети. При цьому публічна влада та вся система публічного управління, що перебуває в межах однієї держави, може впливати як на суспільні процеси, так і поведінку різних окремих соціальних груп за допомогою створених спеціальних органів, які є складовими єдиного цілісного механізму влади та її органів. Дослідження системи управління, виокремлення організованого, здатного до регулювання інтегрованого випереджаючого впливу на суспільну життєдіяльність здійснюється безпосередньо чи опосередковано лише через саму державу, її самоврядні структури, створені партії [1, с. 8].

Сьогодні і політики, і економісти, і менеджери говорять про необхідність системного підходу у вирішенні виникаючих проблем. Але без виділення системоутворюючого критерію поняття «система» просто втрачає сенс. Ідеї П.К. Анохіна знайшли свій розвиток, на жаль, тільки в працях вузьких фахівців – фізіологів і психологів В.Б. Швиркова (1939–1994), Ю.І. Александрова, К.В. Анохіна (онука П.К. Анохіна), К.В. Судакова [2, с. 42].

Основними проблемами державного управління в історії України, що заважали підвищенню його ефективності, були централізм, формальність, безвідповідальність посадових осіб, а також уніфікованість, що безпосередньо негативно впливали на забезпечення стійкості, стабільності та активного розвитку. Нестійкість у державному правлінні проявлялася у постійній та, іноді, в недоречній зміні, що відбуваються в управлінських підходах. Тим більше, що така нестійкість може відбуватися і через те, що при уніфікованості більшості елементів в управлінській діяльності державні органи охоплюють досить адекватно лише деякі її аспекти, в той час, коли інші прояви, зазвичай, просто втискуються в штучно створені спеціально для них структури, форми або методи. Все штучно створене не надає можливості державній владі якісно здійснювати свої професійні обов'язки. Таке управління стає

перепоною у реалізації суспільно необхідних управлінських функцій.

За словами українського дослідника М. Капіноса, вихід з цієї ситуації «...знайдено багатьма країнами, але в наших умовах він вимагає зовсім нового мислення, фактично прориву традиційних підходів. Йдеться не просто про реалізацію концепцій (у світовому трактуванні) розподілу влади, федералізму, децентралізації, деконцентрації тощо у державному управлінні. Мається на увазі визнання системи державного управління як органічної системи, складові частини й елементи якої різноманітні і здатні до безперервного саморозвитку» [4, с. 7]. Й така система, на нашу думку, повинна мати випереджаючий характер.

Сучасну систему демократичного врядування в умовах випереджаючого державного управління необхідно змінити як інструмент цілковитого забезпечення існування держави та обов'язкового досягнення її цілей і мети. При цьому публічна влада та вся система публічного управління, що перебуває в межах однієї держави, може впливати як на суспільні процеси, так і поведінку різних окремих соціальних груп за допомогою створених спеціальних органів, які є складовими єдиного цілісного механізму влади та її органів. Дослідження системи управління, виокремлення організованого, здатного до регулювання інтегрованого випереджаючого впливу на суспільну життєдіяльність здійснюється безпосередньо чи опосередковано лише через саму державу, її самоврядні структури, створені партії [1, с. 8].

Однією з основних рис сучасного випереджаючого державного управління є його динамічність, що проявляється в цілях, напрямках розвитку, механізмах, процесах і структурах. Вірніше в їх оперативних змінах відповідно до змін потреб суспільства.

Оскільки випереджаюче управління є складовою частиною державного управління, то на нього поширюються майже всі відомі принципи державного управління. В той же час можна виділити принципи суто випереджаючого державного управління, зокрема:

- розроблення державно-управлінських рішень з формування майбутнього,

відповідних впливів та засобів їх реалізації на інноваційній основі;

- підготовка управлінських кадрів до формування таких рішень, впливів і засобів шляхом засвоєння передових технологій майбутнього, зокрема управлінських технологій щодо різновидів планування, прогнозування та передбачення;

- використання при формуванні таких рішень, а також впливів і засобів науково-обґрунтованих стратегій, прогнозів, дорожніх карт (карт), матеріалів різноманітних форсайтів;

- широке залучення представників різних прошарків суспільства до формування таких рішень, впливів і засобів, а також контролю їх виконання;

- розвиток сучасних центрів бачення майбутнього та підключення їх до формування таких рішень, впливів і засобів;

- підготовка кадрів до роботи в умовах майбутнього.

Особливу роль у державному управлінні відіграють механізми управління, як практичні засоби і способи його реалізації.

Під механізмом управління вбачають закономірно відокремлену в процесі еволюції, особливо організовану форму певного руху матерії, що полягає у цілеспрямованому кількісному багатоциклічному перетворенні певної інформації з наявністю окремих зворотних зв'язків для збереження сталості і стабільності якостей об'єкта управління, системи, її наукового розвитку, подальшого підвищення навчального рівня її організації, що відбувається шляхом відбору та накопичення інформації [5, с. 202].

Поняття «механізм державного управління» є базовим при формуванні управлінського впливу, що реалізується системою державного управління. Виходячи з цього, воно потребує детального розгляду і подальшої конкретизації.

Дослідженню цього поняття присвячено ряд робіт зарубіжних фахівців. Так, Г. В. Атаманчук розглядає механізм державного управління як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [1].

На думку вчених, існує два основних підходи до визначення поняття «механізм» – структурно-організаційний та

структурно-функціональний. Згідно з першим підходом, механізм характеризується як сукупність складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави – як «сукупність установ», в рамках яких здійснюється «державне керівництво суспільством». У відповідності з другим підходом, при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні. Л. Юзьков віддавав перевагу структурно-функціональному підходу, і, з огляду на це, у загальному плані визначає механізм державного управління як організацію практичного здійснення державного управління (виконавчо-розпорядчої діяльності) [5, с. 19]. Отже, механізм державного управління є складним і системним утворенням, що органічно поєднує у собі ті чи інші складові елементи.

З інших визначень даного поняття можна також погодитися з думкою Л. Юзькова, який вважає, що під «механізмом державного управління» слід розуміти сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну та методологічну основу процесів державного управління [6, с. 90].

Таким чином, поняття «механізм» у процесі розвитку в рамках соціальних наук зазнало істотних змін свого первісного значення і набуло широкий спектр нових значень.

Висновки і пропозиції. Сформульовано визначення випереджаючого державного управління, як частини державного управління, що спрямована на формування майбутнього держави і суспільства. За іншими словами, це програмно-цільове та стратегічне планування, прогнозування, а також передбачення довгострокових та середньострокових системних впливів державної влади, спрямованих на формування майбутніх станів держави і суспільства. Виявлення та успішне вирішення проблем суспільного розвитку є основним завданням випереджаючого державного управління.

Обґрунтовано, що у випереджаючому державному управлінні набирають нового змісту деякі риси державного управління:

- спрямованість на формування успішного розвитку держави, її сфер, галузей, територій;
- висока гнучкість щодо вибору мети і різних засобів впливів;
- тенденція до трансформації засобів впливів на інноваційній основі;
- запровадження управління за цілями;
- формування нової управлінської культури, виходячи з європейського бачення майбутнього України;
- децентрації ухвалення управлінських рішень за доцільними рівнями системи державного управління.

Однією з основних рис випереджаючого державного управління визначено його динамічність, що проявляється в цілях, напрямках розвитку, механізмах, процесах і структурах. Вірніше, в їх змінах відповідно до змін потреб суспільства.

Визначено, що суб'єктом випереджаючого державного управління, створеного в межах певних суспільних відносин, можна вважати будь-який орган державної влади, як складову державного апарату, що наділений законодавчо владними повноваженнями для здійснення завдань та різних функцій управління майбутнім. Оскільки випереджаюче управління є складовою частиною державного управління, то на нього поширюються майже всі відомі принципи державного управління.

В умовах сьогодення випереджаючий розвиток є гарантією не тільки забезпечення гідного місця країни в міжнародних відносинах, реалізації переваг окремих суб'єктів економічного, соціального, політичного життя в глобалізованому світі, але й засобом збереження і виживання людства у зв'язку з негативним антропогенним впливом на навколишнє середовище, скороченням невідновлюваних традиційних ресурсів і т. ін. Одним із головних моментів випереджуючого державного управління, на думку зарубіжних дослідників, є децентралізація влади.

Список використаних джерел:

1. Мельник А. Ф. Державне управління. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с.;
2. Серьогін С. Консесусна демократія в інтегрованих системах публічного управління. *Актуальні проблеми держав-*

ного управління : зб. наук. пр. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. № 2. С. 3–14.

3. Бакуменко В. Д. Основні тенденції дисертаційних досліджень механізмів державного управління в Україні за напрямками та видами суспільної діяльності / В. Д. Бакуменко, В. М. Башкатов. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. К. : ВПЦ АМУ, 2012. №. 2. С. 5–14.
4. Галушка В. Ю. Теоретичні засади випереджаючого державного управління. Сучасні проблеми державного та муніципального управління : міжнародна науково-практична конференція. Київ, 2015. С. 17.
5. Баштанник В. Структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку систем публічного управління в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. *Вісник НАДУ*. 2013. С. 5–15.
6. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. № 2. С. 105–112.

Halushka V. Development of advancing mechanisms public administration

Society as a certain social organization is a very complex self-governing system, which is constantly in a certain movement and cannot exist without governance. Therefore, management is always a way and one of the attributes of the existence of social organization.

Public administration is a systemic function that arises from the needs of society. It accompanies the entire history of society, has appropriate forms in it, taking into account its features. In the analysis of public administration, it is necessary to take into account its political aspect. At the same time, this factor should not diminish the purpose of such management, ie to push to the background certain issues of its ideology and technology. They can lead both to increase and to decrease its efficiency.

Each society has specific processes, goals, forms and certain methods of management. Therefore, the very content of management can not in any case be detached from the center of its operation.

With the transition to a post-industrial society, the development of the scientific and technological revolution, the growth and complexity of technology, the value of managing facilities and processes related to information processing and new knowledge increases. In such conditions, a person must reveal all his existing creative potentials in order to successfully perform new tasks and functions, as well as social responsibilities. Its role as a social being and its participation in the management process will not only not decrease, but will also increase.

Thus, public administration is, first of all, the organization of actions for coordination, a certain association in a holistic system of specialized efforts of numerous organizations and large groups of people.

In connection with the processes of European integration of Ukraine, we see a special role in public administration in the part that will be called ahead of government. We formulate its definition. Advancing public administration is that part of public administration aimed at shaping the future of the state and society. In other words, it is program-target and strategic planning, forecasting, as well as anticipation of long-term and medium-term systemic influences of state power aimed at shaping the future state and society.

Key words: *advanced public administration, public administration, management, reform, declarative nature, mechanisms.*