

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.4.8>**В. Ю. Галушка**

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

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ВИПЕРЕДЖАЮЧОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Актуальність теми зумовлена великою зацікавленістю українського суспільства можливими перспективами майбутнього розвитку й зростанням вимог до системи державного управління щодо прискорення процесів європейської інтеграції України, виводу країни з економічної кризи й подолання хронічної соціальної та технологічної відсталості від передових країн світу.

Усі вимоги мають бути трансформовані в конкретні державно-управлінські завдання та реалізовуватися на засадах переходу до випереджаючого розвитку держави й суспільства, спираючись на їх величезний економічний, технологічний і людський потенціал.

Серед проблем державного управління в історії України, що заважали підвищенню його ефективності, були центризм, формальність, безвідповідальність посадових осіб, а також уніфікованість, яка безпосередньо негативно впливала на забезпечення стійкості, стабільності й активного розвитку. Нестійкість у державному правлінні проявлялася в постійній та іноді недоречній зміні, що відбувається в управлінських підходах. Тим більше, що така нестійкість може відбуватися й через те, що в процесі уніфікованості більшості елементів в управлінській діяльності державні органи охоплюють досить адекватно лише деякі її аспекти, в той час, коли інші прояви зазвичай просто втискаються в штучно створені спеціально для них структури, форми або методи. Усе штучно створене не надає можливості державній владі якісно здійснювати свої професійні обов'язки. Таке управління стає перепорою в реалізації суспільно необхідних управлінських функцій.

Нині у сфері наукового дослідження випереджаючого державного управління розроблено низку цільових та ефективних засобів, процесів, рішень. Проте потребує комплексного підходу виділення механізмів вітчизняного державного управління в контексті надання йому випереджаючого характеру й вивчення можливостей їх вдосконалення у взаємозв'язку з потребами випереджаючого розвитку суспільства.

Ключові слова: управління, механізми, особливості випереджаючого управління, суспільні відносини, індикатори, принципи, методи дослідження.

Постановка проблеми. Для дослідження розвитку механізмів випереджаючого державного управління необхідно застосувати підхід, що передбачає визначення його сутності, ознак, рис, суб'єктів, принципів, горизонтів бачення, взаємозв'язку з основними напрямками політики й показниками випереджаючого розвитку, завдань забезпечення його інноваційності, підвищення ефективності й нормативно-правової зумов-

леності, а також експертну верифікацію отриманих результатів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми й підходи випереджаючого державного управління викладені в 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. Сморгунів, П. Сондерс, Г. Пітерс,

Р. Фатхутдинов, Ф. Фукуяма, Г. Хабеленд, Л. Юзьков та інші.

Розвитку випереджаючого державного управління приділено увагу й багатьох вітчизняних науковців, зокрема таких, як: В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Баштанник, М. Білинська, К. Ващенко, О. Іваницька, О. Машков, Т. Мотренко, Н. Нижник, П. Надолішній, Л. Приходченко, О. Осауленко, В. Цветков та інші. Переважна частина вітчизняних дисертаційних робіт із державного управління стосується питань і проблем його випереджаючого розвитку.

Мета статті – дослідити теоретичні основи випереджаючого державного управління.

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

Державне управління є системною функцією, яка виникає з потреб суспільства. Воно супроводжує всю історію суспільства, має відповідні форми в ньому, враховуючи його особливості. Під час аналізу державного управління прийнято обов'язково враховувати його політичний аспект. Водночас такий 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.

Як зазначено в роботі [1], «державне управління як суспільне явище, його форми, методи, принципи, характер зумовлюються завжди й скрізь проблемами суспільного розвитку, що здійснюються в інтересах певних соціальних верств і груп». Таким чином, виявлення та успішне розв'язання таких проблем є основним завданням державного управління.

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

Під час переходу в постіндустріальне суспільство, розвитку науково-технічної революції, виникнення та ускладнення технологій зростає цінність управління об'єктами й процесами, що пов'язані з обробкою інформації та новими знаннями. У таких умовах людина повинна розкрити всі наявні 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.

Організуюча діяльність здійснюється шляхом об'єднання, узгодження, певного регулювання, особливої координації та посиленого контролю та супроводжується владно-регулювальними й примусовими заходами в державі. Організаційний зміст державного управління найкраще виражається в плануванні колективних зусиль і певному розподілі обов'язків між учасниками для досягнення конкретних цілей.

У багатьох дослідженнях і документах практичної спрямованості йдеться про зіставлення динаміки певної соціально-економічної системи з динамікою інших систем аналогічного статусу. «Випереджаюче» в такому випадку означає більше швидку динаміку, ніж в інших систем.

Маємо перший варіант розуміння випереджаючого управління як такого, що пришвидшує розвиток.

У разі значного відставання розвитку системи за такого порівняння часто доцільно минути певні етапи, пройдені іншими суб'єктами, зокрема не повторювати їх помилки.

Маємо другий варіант розуміння випереджаючого управління як такого, що має змагальний аспект.

Маємо й третій варіант розуміння випереджаючого управління як такого, що дозволяє на підставі відстеження та вивчення досвіду управління аналогічними системами чи об'єктами уникати допущених помилок [2].

Тобто ще однією важливою властивістю випереджаючого управління є навчання на чужих помилках, щоб уникати їх у своїй діяльності.

Поняття «випереджаюче управління» слід розглядати як у змістовному плані, так і в технологічному.

Насамперед розглянемо таке управління в змістовному плані. Маються на увазі притаманні йому особливості, що проявляються в процесі здійснення та за його результатами.

У сучасному державному управлінні унормоване застосування індикативного планування, яке має рекомендаційний характер, оскільки засновується на даних прогнозів.

За наявності індикаторів у процесі випереджаючого державного управління його суб'єкт (найчастіше в особі керівника відповідного органу державної влади) визначає, до чого можуть привести ті чи інші його дії, і, виходячи із цього, приймає рішення, яке залежно від ситуації або випередить настання несприятливої ситуації, що може зумовити припинення розвитку, або забезпечить прискорення розвитку.

Маємо четвертий варіант розуміння випереджаючого управління як такого, що одним зі своїх проявів (різновидів) має індикативне управління.

Індикативне управління дозволяє:

- відстежувати зміну динаміки найважливіших показників функціонування та розвитку об'єктів державного управління;
- оцінювати з урахуванням таких показників ситуацію в об'єктах державного управління;
- мати певний запас часу на прийняття управлінського рішення залежно від ситуації в об'єктах державного управління.

Для здійснення індикативного управління необхідно щодня стежити за змінами показників розвитку в об'єктах державного управління.

Таким чином, ще однією особливістю випереджаючого управління є постійне спостереження основних показників функціонування та розвитку об'єктів державного управління, їх первинний аналіз і порівняння з установленими індикаторами.

Тобто важливими й неодмінними рисами випереджаючого управління є моніторинг і поточний контроль зазначених показників. Саме це надає можли-

вість суб'єктам державного управління своєчасно й оперативно приймати управлінські рішення, забезпечуючи реальне державне регулювання.

Відстежуючи динаміку зміни показників діяльності об'єктів державного управління, суб'єкт такого управління повинен бачити не тільки значення показників, але й проаналізувати дії, що приводять до того чи іншого результату. У разі виявлення негативної динаміки одного або декількох показників суб'єкт управління повинен приймати рішення для того, щоб зупинити тенденцію. Іншими словами, необхідно випередити настання негативної ситуації в об'єкті державного управління.

Таким чином, ще однією властивістю випереджаючого управління має бути надання йому характеру систематичного ситуаційного аналізу з наявністю в ньому засобів реагування на загрозові ситуації. Таку можливість можуть надати розробки сценаріїв реагування на найреальніші з таких ситуацій. Такими сценарними технологіями, як правило, обладнуються всі сучасні ситуаційні центри в різних сферах і галузях суспільної життєдіяльності. Особливо у сферах, де існує небезпека для життя людей. Можна навести приклади функціонування таких центрів в усіх вищих органах державної влади, в силових відомствах тощо.

Отже, можна говорити про випереджаюче державне управління, що має низку рис і властивостей, які дозволяють нам виділити його в особливий вид державного управління.

Випереджаюче управління необхідно не тільки у випадку з негативною динамікою показників. Воно може бути використано навіть у разі достатньо стабільної ситуації в суспільстві, в адміністративних територіях. Вивчаючи зовнішні й внутрішні чинники, які впливають на роботу об'єкта державного управління, відповідний суб'єкт такого управління має у своєму розпорядженні інформацію про зміну чинників. Це дозволяє, проаналізувавши й спрогнозувавши тенденцію чинників, приймати управлінські рішення, які допоможуть об'єкту державного управління не тільки не втратити позиції у своєму секторі суспільної діяльності або

відносин, а навіть зміцнити своє становище на краще.

Запровадження та реалізація випереджаючого державного управління потребує певних дій залежно від ситуації, що склалася в обраному об'єкті управління, а також вимог часу.

Спочатку має здійснюватися передбачення розвитку об'єкту державного управління (країни, сфери, галузі, регіону, району, великого міста), яке здійснюється з урахуванням узагальнення окремих прогнозів.

Потім розробляються документи стратегічного характеру: концепції стратегій розвитку, стратегічні плани, стратегії, SWOT-аналізи тощо.

Кожна стратегія, як правило, передбачає кілька етапів реалізації. Здебільшого кожний такий етап відповідає проведенню суб'єктом державного управління певної державної політики. На кожному з етапів реалізується тактичне планування та програмування в межах цієї політики. Воно розраховане зазвичай на 3–5 років.

Щорічно в межах тактичного планування та програмування здійснюється розробка оперативних планів, програм, проектів.

Оперативний рівень у системі державного управління – це рівень державного бюджетування. Виконання будь-яких оперативних планів, програм і проектів, що не попали в таке бюджетування, відкладається, як мінімум, на рік, якщо не «заморожується» на більший термін. Це пов'язано з фінансовими можливостями держави на момент формування та розподілу державного бюджету відповідного року.

Поточне планування в системі державного управління здійснюється на внутрішньо організаційному рівні й регулюється внутрішніми документами (положеннями, регламентами, інструкціями, наказами).

Для надання дієвості такій досить громіздкій і складній системі планування та програмування залучена система державного контролю. У ній передбачені різні види контролю (зовнішній і внутрішній, попередній, поточний і кінцевий, фінансовий, адміністративний, функціональний тощо). Зв'язка «планування – кон-

троль» є класикою управління. Саме вона забезпечує реалізацію дієвого зворотного зв'язку в будь-яких процесах управління, у тому числі й випереджаючого державного управління.

Випереджаюче управління має бути не тільки змістовним, тобто не тільки передбачати виникнення проблем і способи їх розв'язання, але й бути інноваційним, тобто формувати нові підходи, методи й технології їх вирішення. І на основі провідної натепер політичної парадигми воно має виділяти інновації, актуальні для конкретних сфер, галузей, адміністративних територій.

Тому перше важливе завдання випереджаючого державного управління полягає в тому, що кожен орган державної влади повинен визначитися зі своєю інноваційною політикою.

Друге важливе завдання випереджаючого державного управління – це визначення компетенції суб'єктів такого управління, що дозволить успішно впроваджувати інновації в процесі їх діяльності, а також у процесах корпоративного управління між органами державної влади як одного, так і різних рівнів.

І третє важливе завдання випереджаючого державного управління – це забезпечення підвищення професійної компетентності учасників впровадження інновацій у систему державного управління.

У сфері наукового дослідження випереджаючого державного управління було розроблено низку цільових та ефективних засобів, процесів, рішень щодо вдосконалення діяльності державних органів влади. Науковець М. Лахижа здійснив певну розробку концептуальних засад, а саме:

- виявлено необхідність модернізації публічної адміністрації в усіх посткомуністичних країнах у взаємозв'язку з вітчизняними політичними, соціально-економічними й культурними процесами, а також із глобалізаційними явищами;

- запропоновано теоретичні підходи щодо вивчення та творчого застосування в Україні цивілізаційної, інституціональної та інших моделей розвитку;

- виведено взаємозалежність мінливості суспільства й модернізації публічної адміністрації;

– виділено й структуровано закономірності й особливості посткомуністичних трансформацій і модернізації публічної адміністрації в країнах Центральної та Східної Європи;

– виявлено маятниковість розвитку в країнах Центральної та Східної Європи й сучасну тенденцію їхньої європеїзації;

– конкретизовано принципи щодо модернізації публічної адміністрації та дефініції категорійно-поняттєвого апарату [3].

Автором було запропоновано ввести в управлінський поняттєвий обіг науково обґрунтовані терміни «модернізація на випередження», «респонсивність», «респонсивне управління» тощо. Важливим було обґрунтування необхідності модернізації публічної адміністрації України на основі принципів європейського адміністративного простору, особливо врахування діалектики самих внутрішніх потреб та європейських принципів, ключову роль в інституційних чинниках і респонсивності в процесах змін [3].

Висновки і пропозиції. Організація випереджаючого державного управління з боку безумовної ефективності його реалізації є ключовим питанням для розвитку будь-якої країни. Річ у тому, що державне

управління імперативно надає організуюче-регулюючий вплив на суспільні процеси й відносини. Будучи спрямованим на упорядкування спільного існування людей, воно завжди пов'язане з ними, з їх потребами й запитамі, прагненнями й інтересами. У такому сенсі державне управління має опосередкований вплив на свідомість, поведінку й діяльність людей.

Отже, необхідно запропонувати до подальших наукових досліджень нову систему суспільних регуляторів інтеграційного трансформаційного процесу, що буде здійснюватися в системі державного управління в Україні в межах вітчизняного випереджаючого управління.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Київ : Юридична думка, 2004. 230 с.
2. Форсайт как инструмент стратегического долгосрочного планирования для развивающихся стран. *UNDP Global Centre for Public Service Excellence*. 2013. URL: <https://www.undp.org/publicservice>
3. Лахижа М.І. Роль ідеології у посткомуністичній трансформації суспільства та влади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 1. С. 267–274. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2012_1_37

Halushka V. Theoretical fundamentals of advancing public administration

The urgency of the topic is due to the great interest of Ukrainian society in the possible prospects of its future development and the growth of its requirements for public administration to accelerate Ukraine's European integration, bring the country out of economic crisis and overcome chronic social and technological backwardness.

All these requirements must be transformed into specific public administration tasks and implemented on the basis of the transition to the advanced development of the state and society, based on their huge economic, technological and human potential.

Among the problems of public administration in the history of Ukraine that hindered its efficiency were centrism, formality, irresponsibility of officials, as well as uniformity, which directly negatively affected the provision of stability, stability and active development. Instability in public administration has manifested itself in constant and, sometimes, inappropriate changes in management approaches. Moreover, such instability can occur due to the fact that with the unification of most elements in management, public authorities cover only adequately only some aspects of it, while other manifestations are usually simply squeezed into artificially created structures specifically for them, forms or methods. Everything artificially created does not allow the state authorities to carry out their professional duties properly. Such management becomes an obstacle in the implementation of socially necessary management functions.

Today, in the field of scientific research of advanced public administration, a number of targeted and effective tools, processes and solutions have been developed. However, it requires a comprehensive approach to the allocation of mechanisms of domestic public administration in the context of giving it a proactive character and studying the possibilities of their improvement in relation to the needs of the advanced development of society.

Key words: *management, mechanisms, features of advanced management, public relations, indicators, principles, research methods.*