

**Карнюк С.В.**

Міжрегіональна академія управління персоналом

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ ФЕНОМЕН XXI СТОЛІТТЯ: ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ АСПЕКТ**

*Сучасні системи управління справами держави через багато факторів об'єктивного характеру суттєво змінюються, що потребує більш ґрунтовного наукового осмислення. Базовими основами таких змін, трансформацій є зміна політичних систем, політичних режимів (системи влади), принципово по-новому формуються відносини між державою і громадянином, між державою і громадянським суспільством. У зв'язку з цим радикально трансформується, набуває нових ознак державне управління: змінюються його сутнісні ознаки, функції, механізми і технології практичної реалізації. Більшість теорій державного управління обґрунтовують нині цей феномен як «публічне управління», акцентуючи увагу на його демократичності, прозорості, широкому залученню до такого управління громадськості.*

**Ключові слова:** управління, державне управління, публічне управління, напрями та тенденції вдосконалення державного управління.

**Постановка проблеми.** Зважаємо на те, що без поглибленого наукового аналізу стану, специфіки та особливостей формування державного управління на сучасному етапі розвитку та функціонування держав і суспільств неможливо формувати дієві, продуктивні моделі такого управління у його практичному плані. У цьому випадку найперше постають проблеми методологічного характеру: що являє собою феномен «державне управління», якими і чому є «магістральні шляхи» вдосконалення державного управління адекватно до потреб людини, суспільства, міжлюдського спілкування тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** дає підстави зазначити таке. Серед найпомітніших праць колишніх радянських учених (в СРСР, в Україні до 1990 р.), присвячених проблемам державного управління, виділимо насамперед такі видання: Г. Атаманчук «Государственное управление (организационно-функциональные вопросы)» (2000 р.); Б. Лазарєва «Концепція органів управління» (1972 р.); А. Оболонський, В. Рудашевський «Аппарат управления социалистического государства» (1976 р.); «Методология системного исследования проблем государственного управления» (1978 р.); А. Пашкова, Т. Івакіна, Є. Магницька «Кадрова політика і право» (1989 р.) та інше.

За останні 30–40 років і в Україні також з'явилося немало специфічних, оригінальних видань, в яких феномен «державне управління» розглядається в тісному контексті з радикальними трансформаціями країн і суспільств. Виділимо

в цьому переліку найпершу велику колективну працю – восьмитомну «Енциклопедію державного управління» (більшість томів було видано у 2011 році), монографічні роботи В. Бакуменка, О. Воронька, С. Дубенка, М. Івашова, В. Князева, В. Куценка, Г. Лелікова, В. Лугового, М. Лагунової, В. Малиновського, О. Мельникова, П. Назимко, Н. Нижник, О. Оболонського, І. Олійника, Л. Плаксія, Є. Радугіна, С. Серьогіна, Ю. Сурміна, В. Тертички, В. Троня, О. Якубовського та інших авторів.

Серед досить унікальних, неподібних до інших робіт, в яких феномен «державного управління» пояснюється саме з позицій радикальних трансформацій країн і суспільств на сучасному етапі їх існування, виділимо монографію російських учених С. Куріца і В. Воробйова «Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права» (2000 р.) [6], автори якої намагаються пояснити глобальні протиріччя, що з'явилися у державному управлінні за останні десятиліття у світі.

Виділимо також колективну монографію вчених НАДУ при Президентіві України «Державне управління: філософсько-світоглядні та методологічні проблеми» (Київ, 2003 р.) [5], основу якої становить розгляд феноменів «влада», «державна влада», «державне управління» тощо.

Серед сучасних зарубіжних дослідників проблем державного управління (найчастіше вживається поняття «публічне управління») виділимо праці В. Ардова, К. Боумена, Т. Ваблена, Е. Ву-телайнена, У. Гамільтона, М. Девана, Дж. Іванце-

віча, А. Кемпінські, Д. Кендрик, Т. Коно, К. Кунця, Р. Марра, М. Мескона, Д. Норта, А. Рібакова, Ю. Савко, Ю. Шмідта та інших.

**Постановка завдання.** Мета статті – охарактеризувати та охарактеризувати найпоширеніші теоретико-методологічні положення, що можуть бути фактично ключовими для пояснення феномена «державне управління» на сучасному етапі функціонування держав.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Зазначимо найперше, що в частині управління справами держави (в теоретичному і практичному аспектах) раніше і нині використовується декілька термінів, серед яких найпоширенішими є «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування». Досить чіткого розмежування таких понять нині немає, а тому є потреба найперше акцентувати увагу на «державному управлінні» як суспільно-політичному феномені ХХІ століття, означивши найпомітніші теоретико-методологічні підходи до його обґрунтування.

Є ряд теорій, теоретичних концепцій і підходів до пояснення феномена державне управління (public administration). Виділимо найбільш оптимальні, найчастіше вживані, які систематизував Г. Райт [8]. Найперше йдеться про те, що це складник, невіддільна частина державного, державотворчого процесу. По-друге, сферою державного управління є предметний аналіз специфічного організаційного середовища. І, по-третє, державне управління пояснюється саме як сфера професійної діяльності [9].

Здебільшого, під час обґрунтування і пояснення феномена «державне управління» фахівці вдаються до досить «об'ємного», багатоаспектного його визначення. Наприклад, відомий фахівець у галузі державного управління Б. Гурне вважає, що таке управління – це наука управління суспільством; наука про конкретну історично сформовану форму правління, пов'язану з організацією усіх економічних, політичних, соціальних та інших процесів [4]. У деяких спеціальних виданнях бібліографічного, словникового характеру визначення поняття «державне управління» подається надто широко, навіть публіцистично. Наприклад, в англійському управлінському словнику термінів і понять із державного управління (Київ, 1996 р.) державне управління розглядається як «... широкомасштабне й аморфне поєднання теорії та практики, покликане сприяти кращому розумінню уряду та зміцненню його зв'язків із суспільством, яким він править, а також заохочувати державну політику, чутливу

до соціальних потреб, і запроваджувати таку адміністративну практику державних бюрократій, що спрямована головно на ефективність, продуктивність і дедалі більшою мірою на задоволення людських потреб» [4, с. 95].

Нині, у час формування інформаційних суспільств, державне управління пояснюють, що цілком природно, як управління людьми, людськими ресурсами [10]. Великою мірою це так, хоча і не сповна точно.

Є також визначення феномена «державне управління» з різною, досить неоднозначною специфікою. Наприклад, українські дослідники Н. Нижник та О. Машков стверджують, що державне управління – це підзаконна діяльність органів виконавчої влади, яка спрямована на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їх матеріального, культурного та духовного розвитку [7, с. 6].

Зробимо акцент на тому, що державне управління найперше залежить від форми (моделі) держави, від наявного державного ладу. Одним із найпоширеніших за обсягом інформації тут є довідник, підготовлений відомим українським правознавцем В. Шаповалом «Держаний лад країн світу» [11]. У ньому концентровано цілісно викладено форми державного правління і державного устрою понад сімдесяти країн світу. Особливу цінність має те, що форми державного правління автором довідника аналізуються на основі чинних у різних країнах конституційних норм, коли є змога здійснювати порівняльний аналіз такого правління в республіках, монархіях тощо. Автор зазначає, що «однією з найголовніших характеристик державного ладу будь-якої країни є форма держави. Її елементами є форма державного правління і форма державного устрою» [там же, с. 282]. В. Шаповал характеризує такі форми правління, як президентська республіка (США та інші країни); президентсько-республіканська форма правління (ряд країн Латинської Америки); парламентсько-монархічні форми правління (Бельгія, Великобританія, Данія, Іспанія, Швеція, Нідерланди тощо); парламентарно-республіканська форма державного правління (Албанія, Греція, Естонія, Італія, Латвія, Угорщина, Чехія тощо); змішана республіканська форма правління (Австрія, Болгарія, Ірландія, Ісландія, Польща, Румунія, Франція, Хорватія тощо); абсолютні монархії, або реліктова форма правління (Бруней, Саудівська Аравія, Оман тощо); дуалістична монархія (Йорданія, Кувейт, Марокко тощо).

Щодо державного устрою, то в плані форм державного управління найперше йдеться про унітарні, федеративні держави, про статус автономій в окремих державах.

Двох аспектів щодо означених у статті проблем державного управління варто торкнутися окремо.

Перша стосується феноменів «публічне управління» та «адміністрування». Вважаємо, що тут досить доречною є думка українських дослідників О. Амосова і Н. Гавкалової, які, зазначаючи, що це неоднозначні, складні сентенції, пишуть: «Перше – публічне управління базується на публічній владі, яка здебільшого є результатом взаємодії неформальних інститутів. Друге – публічне адміністрування передбачає формалізацію, взаємодії через демократичні процедури прийняття рішень та закріплення їх у регламентах» [1, с. 18]. Звичайно, інституціалізація державних рішень великою мірою залежить від стану функціонування громадянського суспільства, його взаємодії із державою, з політичною владою.

Крім того, цитовані автори вважають, що «суперечності між публічним управлінням та адмініструванням пов'язані з їхньою різною роллю у суспільних процесах» [там же, с. 21]. Вважаємо, що до сьогодні у науковому дискурсі саме і залишаються малодослідженими оці «суперечності», тобто є потреба більш глибоко «роз'єднувати» публічне управління та адміністрування.

Друга проблема стосується домінуючого впливу світових глобалізаційних процесів на трансформації державного управління. Йдеться про ті глобальні виклики існуванню людства, які найгрунтовніше дослідив Р. Войтович у своїй монографічній

праці «Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз)»: монографія (Київ: НАДУ, 2007. 640 с.) [3]. У цій праці, а також у т. 7 «Енциклопедії державного управління» (с. 82–84) Р. Войтович обґрунтовує такі основні глобалізаційні виклики людству:

- обернені форми глобалізації (регіоналізація, американізація, китаїзація, бразилізація);
- підміна національного інтересу інтересом глобальним;
- глобальний тероризм як виклик суспільному розвитку;
- глобальна міграція як виклик суспільному розвитку.

Фактично у такий же спосіб класифікує глобалізаційні виклики відомий російський дослідник А. Панарін у своїй фундаментальній праці «Испытание глобализмом. (Москва: Прогресс, 2003. 356 с.).

**Висновки і подальші перспективи дослідження** цієї проблеми дають змогу стверджувати таке:

1. Трансформації систем державного управління в країнах світу сьогодні – закономірний і об'єктивний процес, що потребує більш глибокого і предметного аналізу.

2. Подальше теоретичне дослідження державного управління як складного, багатоаспектного суспільно-політичного феномену має здійснюватися з використанням багатьох загальнонаукових і теоретико-прикладних методів. На перший план серед них виступають історико-генезисний, діалектико-порівняльний, комплексний і синергетичний методи, завдяки яким є можливість максимально цілісного розкриття феномена «державне управління».

#### Список літератури:

1. Амосов О.Ю., Гавкалова Н.Л. Симбіоз інституційних засад та архетипіки публічного управління. *Публічне управління*. №2 (3). 2016. С. 16–22.
2. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие. Москва, 2000. 302 с.
3. Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : монографія. Київ, 2007. 640 с.
4. Гурне Б. Державне управління. Київ, 1993. 165 с.
5. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / за ред. В.М. Князева. Київ, 2003. 320 с.
6. Куриц С.Я. Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права : монографія. Москва, 2009. 472 с.
7. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібник / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ, 1998. 160 с.
8. Опанасюк Г.О. Становлення державного управління як наукової та освітньої галузі (Центральна та Східна Європа). *Вісник НАДУ*. 2000. № 3. С. 331–336.
9. Райт Г. Державне управління / пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. Київ, 1994. 191 с.
10. Управління людськими ресурсами (понятійно-термінолог. словник): навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. Г.В. Щокіна, О.В. Антоноука, М.Ф. Головатого. Київ, 2006. 496 с.
11. Шаповал В.М. Державний лад країн світу. 1999. 320 с.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН XXI ВЕКА: ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

*Современные системы управления делами государства в силу многих факторов объективного характера существенно меняются, что требует более основательного научного осмысления. Базовыми основами таких изменений, трансформаций являются изменение политических систем, политических режимов (системы власти), принципиально по-новому формируются отношения между государством и гражданином, между государством и гражданским обществом. В связи с этим радикально трансформируется, приобретает новые признаки государственное управление: меняются его сущностные характеристики, функции, механизмы и технологии практической реализации. Большинство теорий государственного управления обосновывают сейчас этот феномен как «публичное управление», акцентируя внимание на его демократичности, прозрачности, широком привлечении к такому управлению общественности.*

**Ключевые слова:** управление, государственное управление, публичное управление, направления и тенденции совершенствование государственного управления.

## STATE MANAGEMENT AS THE SOCIAL-POLITICAL PHENOMENON OF XXI CENTURY: THEORETICAL-CONCEPTUAL ASPECTS

*Modern systems of state affairs management, due to many factors of objective nature, change significantly, which requires more thorough scientific reflection. The basic foundations of such changes, transformations are the change of political systems, political regimes (the system of power), a fundamentally new form of relations between the state and a citizen, between the state and civil society. In this regard, it radically transforms, acquires new features of state governance: its essential features, functions, mechanisms and technologies of practical implementation change. Most of theories of public administration now justify this phenomenon as “public administration”, focusing on its democracy, transparency, and broad involvement in such public administration.*

**Key words:** management, public administration, public administration, trends and trends of improvement of public administration.