УДК 351.862.4

М. Капінос

ДИНАМІЗАЦІЯ ЯК ОПТИМІЗАЦІЙНИЙ ПРИНЦИП РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Здійснено концептуальний аналіз динамізації як оптимізаційного принципу розвитку державного управління. Проаналізовано організаційно-функціональний зміст динамізації в сучасних умовах суспільного розвитку. Запропоновано розробити "концепцію забезпечення сталого розвитку України в умовах глобалізації".

Ключові слова: державне управління, динамізація, сталість, стабільність, випереджальний стан державного управління.

Проблемами державного управління в Україні, незалежно від його формаційних особливостей, фактично завжди були центризм, уніфікованість, безвідповідальність перших осіб, формалізм, які не надавали йому стійкості і динаміки розвитку. Нестійкість державного управління виражається в постійній та часто недоцільній зміні управлінських підходів. Окрім того, нестійкість можлива і тому, що при уніфікованості елементів управлінської діяльності, державні органи схоплюють адекватно тільки певні її аспекти, у той час як інші прояви просто втискуються у штучно створені для них структури, форми і методи. Природно, що все штучне (шаблонне) не дає можливості державним управлінцям ефективно здійснювати професійні обов'язки. Управління стає ніби перепоною в реалізації суспільно важливих управлінських функцій.

З огляду на це, державним органам доводиться постійно боротися з відхиленнями, переборювати опір середовища. У результаті система державного управління знаходиться у стані напруженості, хисткості, внутрішньої конфліктності. Її "лихоманить" від революцій, порожніх, надуманих реформ, а суспільство стає некерованим.

Динамізм державного управління втрачається з тієї причини, що учасниками управлінських процесів завжди є люди і будь-яка уніфікація їх діяльності призводить до закостеніння та формалізації управлінських відносин. Не спрацьовують тут навіть періодичні реформи, нехай найрадикальніші, тому що й вони часто охоплюють лише певне коло явищ, залишаючи багато з них поза перетвореннями, і, як правило, не сприяють розвиткові, а лише компенсують його відсутність і, до того ж, спричиняють до істотних та безповоротних суспільних втрат.

Вихід існує, його 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.

У межах цього дослідження принципово важливо чітко розмежовувати категорії сталості та стабільності. Х. Барлибаєв зазначає, що стабільність, на відміну

від сталості “характеризує високий ступінь динаміки, неминучість змін при достатньо високому ріні їх упорядкування” [1]. Слідуючи саме такій логіці, російський дослідник А. Богатуров використовує термін “динамічна стабільність”, що тим самим характеризує більшу мінливість системи, акцентуючи при цьому увагу на тому, що “стабільність характеризує здатність системи забезпечити назрілі, необхідні для її самозбереження зміни, компенсуючи їх таким чином, щоб втрати окремих елементів або характеристик не створювали загрози для виживання системи в цілому” [2]. Ймовірні загрози в розвитку сучасного світу, що відповідає умовам глобалізації, призводять до дестабілізації процесу, що порушує усталену традиційну систему зв’язків, форм, відносин та способів соціальної регуляції людської життєдіяльності. Кінцевим результатом цього може стати інертність суспільного розвитку та його абсолютна невідповідність глобалізаційному розвитку.

Проблемним питанням сталого розвитку системи державного управління приділяють достатньо уваги у своїх працях М. Фрідман, який вбачає в ньому засіб “фактичного консервування існуючої у світі соціально-економічної нерівності та підтримуючі його механізми” [3], А. Урсул, на думку якого, “сталий розвиток являє собою виживання та неспинний розвиток цивілізації та країни в умовах збереження навколишнього середовища” [4]. Напрями і можливості розвитку державного управління в контексті глобалізаційних процесів розглядали Ю. Шишков [5], Р. Войтович [6], О. Бєлорус [7], Х. Барлибаєв [8], узагальнення поглядів яких дає можливість впевнитись в визначаючій ролі цих процесів у становлення і розвитку системи державного управління, найперше в Україні.

Враховуючи актуальність зазначеної теми, метою статті є здійснити концептуальний аналіз впливу динамізації як принципу державного управління на його розвиток. Досягнення поставленої мети обумовлює вирішення завдань, а саме: розкриття сутності динамізації у контексті сучасних дослідницьких підходів; аналіз організаційно-функціонального змісту динамізації у сучасних умовах суспільного розвитку.

Розглядаючи динамізацію як один із принципів оптимізації природних, соціальних систем, доцільно зауважити, що вона є складним процесом, зв’язаним із багатьма тенденціями й законами розвитку суспільства.

У державному управлінні основою динамізації як принципу (підходу) розвитку є процеси і особливості сталого розвитку, глобалізаційні тенденції та чітка цільова спрямованість.

Основним питанням для більшості держав глобального простору є визначення індикаторів сталого розвитку. У межах кожного регіонального об’єднання чи навіть окремої держави розроблені різні індикатори сталого розвитку [9], які визначають певний рівень розвитку суспільства, серед них: загальні індикатори розвитку держави (чисельність населення держави, загальна площа, транспортні мережі тощо); індикатори державних потоків (рівень споживання енергії, товарів, що ввозяться та вивозяться з держави); індикатори якості середовища (відходи, якість води, повітряне середовище тощо).

Відповідно до рівня реалізації таких індикаторів було визначено основні показники сталості розвитку держави [10], серед них: рівень задоволення громадян умовами (соціально-економічними, політичними) свого проживання; внесок держави в глобальний вимір клімату; мобільність на перевезення громадян; наявність громадських зелених зон та доступність послуг.

Додатковими показниками сталості розвитку держав було також визначено [11] транспортні перевезення дітей до шкільних закладів, рівень місцевого самоврядування, що відповідає принципам сталого розвитку, шумове забруднення, стале землевикористання.

Наведені вище показники є індикаторами сталого розвитку європейських держав. Саме на основі цих показників у червні 2001 р. Європейською Радою у Гутенберзі було прийнято стратегію сталого розвитку світу. Така стратегія чітко встановила індикатори, які б визначали рівень задоволення потреб громадян умовами глобалізаційного розвитку, а головне – давала змогу ідентифікувати рівень узгодженості цілей сталого розвитку між європейськими державами загалом.

Важливим індикатором сталого розвитку світу є індекс гуманітарного розвитку, розрахований з огляду на рівень соціального добробуту та згоди країн-членів організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) у рамках програми розвитку ООН [12]. Основними показниками такого індексу є: тривалість життя, освіта, дохід. Відповідно до цього "території з низьким індексом (незначні за обсягом), як правило, характеризуються низькою тривалістю життя, слабкими можливостями доступу до освіти та низьким рівнем доходів на душу населення". Відповідно до цієї концепції індекс пов'язується конкретною територією, тому Європа, на відміну від інших регіонів, характеризується великою відмінністю у доходах та тривалістю життя, оскільки держави, які вона представляє, мають різні територіальні виміри. Окрім того, аби визначити конкретні показники рівня сталого розвитку певної держави, доцільно забезпечити, насамперед, певний рівень її соціально-політичної та економічної стабільності. У цьому контексті одним із напрямів реалізації "Порядку денного на XXI століття" є розробка відповідної інституційної основи, яка б включала конкретні механізми забезпечення сталого розвитку держави. Це, своєю чергою, вимагає прийняття відповідних документів, серед них:

– декларація про сталий розвиток окремих міст;
– стратегія сталого розвитку;
– плани дій (довго-, середньо- та короткотривалі);
– критерії (індикатори) оцінки процесу забезпечення сталого розвитку;
– механізми управління процесом забезпечення сталого розвитку.

Досліджуючи шляхи забезпечення "сталого розвитку" України в умовах глобальної інтеграції, потрібно виходити з розуміння її як якісно нової стадії суспільного життя, зумовленої сучасними процесами глобальної інтеграції. Саме глобалізація є однією з реальних причин, з одного боку, соціально-технологічного та культурного розриву в розвитку світових держав, що жодною мірою не може гарантувати їй сталість розвитку, а з іншого – вона не поглиблює детермінований розрив у розвитку держав, а навпаки сприяє його скороченню. Відповідно до цього, в умовах глобальної інтеграції зростає економічна відкритість країн, відбувається лібералізація національних режимів капіталовкладень, формується нова система фінансового ринку, а найголовніше, на нашу думку, – це створення всесвітньої інформаційної мережі. Все це у сукупності дає змогу побудувати ліберальні мости між окремими державами у тих сферах людської життєдіяльності, де це необхідно, а тим самим, хоч як це не парадоксально звучить, навчитись "використовувати" інші країни світу, залучені до глобального простору, з метою реалізації власного національного інтересу та забезпечення сталого розвитку держави.

Це, своєю чергою, дає можливість зробити висновок про те, що саме глобалізація є необхідною умовою досягнення сталого розвитку, оскільки завдяки їй,

на думку Ю. Шишкова, відкриваються нові можливості для розвитку нових високотехнологічних галузей, чим "щільнішою стане мережа міжнародних корпоративних зв'язків, тим органічніше національні держави вростатимуть в єдиний глобальний організм" [13]. На нашу думку, саме в умовах глобальної інтеграції відбувається переформатування геополітичного простору, результатом чого стає формування нової структури світоустрою, складовими якої є регіональні та локальні субсистеми, що і створює умови для сталого розвитку світу загалом та національних держав зокрема.

Отже, сталість суспільного розвитку та соціальної системи зокрема безпосередньо залежить від безпеки особистості, суспільства та держави. У цьому контексті йдеться про те, що сталий розвиток залежить від рівня захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави.

З метою забезпечення сталого розвитку Української держави в умовах глобальної інтеграції принципово важливим є розробити "концепцію забезпечення сталого розвитку України в умовах глобалізації". Така концепція має бути національно регламентованою доктриною реалізації державної стратегії сталого розвитку України і містити механізми забезпечення сталого розвитку кожної сфери суспільного життя, а також і всіх обласних міст держави.

Таким чином, необхідною умовою функціонування геополітичного простору в умовах глобальної інтеграції є вироблення ефективних шляхів забезпечення сталого розвитку держав. Такі шляхи загалом забезпечують збереження необхідної рівноваги загальнопланетарної системи світу та формування нової стабільно безпечної геоструктури світу в умовах переходу його до сталого розвитку. Це, своєю чергою, відкриває нові можливості для реалізації стабілізаційних критеріїв розвитку національних систем державного управління саме перехідних суспільств, які найбільшою мірою підпадають під негативний вплив сучасних процесів глобалізації.

Системне освоєння зазначених шляхів може сприяти розвитку різноманіття державного управління і додати йому необхідних сталості, стабільності та динаміки.

Катаклізми в суспільному житті найчастіше відбуваються через безпорадність, інертність, відсталість, малограмотність суб'єктів управління. Багато дослідників давно говорять про необхідність випереджального розвитку управління, насамперед державного, але суть цього поняття поки не розкрита. Спробуємо запропонувати свої судження з цього питання.

Випереджальний стан державного управління означає, що в його системі, насамперед, у його суб'єкті, широко використовується сучасна наукова думка, прийнятий вільний творчий пошук оптимальних управлінських рішень, зосереджені найбільш підготовлені фахівці з різних галузей управління, триває відкрите порівняння наслідків управління із суспільними потребами, управління служить інтересам суспільства й просуває його розвиток.

Головне у "випереджальному стані" державного управління вбачається у тому, щоб серед людей, професійно зайнятих у ньому, завжди існували інтелектуальне, творче загострення, сильне аналітичне і прогностичне мислення, суспільна спрямованість визнаних цінностей, висока і щира особиста моральність, навики демократичного управління суспільними процесами, свідомістю, поведінкою і діяльністю людей.

Підсумковим, концентрованим вираженням діяльності суспільства і держави зі створення "випереджального стану" державного управління в суспільному розвитку є процес удосконалювання самого державного управління. Він є

підсистемою в державному управлінні з відповідними цілями, предметом, принципами й організацією, зміст якої полягає у наданні державному управлінню як системному суспільному явищу здатності самоперетворення, саморозвитку, самополіпшення.

Цільова орієнтація вдосконалювання державного управління, з огляду на зазначене вище, концентрується на тому, щоб, по-перше, забезпечувати максимально досяжну відповідність змісту керуючих впливів органів державної влади й місцевого самоврядування потребам і закономірностям керованих об'єктів – всієї суспільної системи; по-друге, формувати найбільш раціональні й ефективні взаємозв'язки між керуючими компонентами держави й керованих об'єктів, а також суб'єктами інших видів управління; по-третє, підтримувати в оптимальному стані (із суспільної й економічної точок зору) організаційну структуру державного управління; по-четверте, сприяти постійному відносному й абсолютному зменшенню суспільних витрат на управління; по-п'яте, підвищувати ефективність форм, методів і інших елементів державно-управлінської діяльності.

Цю загальну цільову орієнтацію вдосконалювання державного управління можна умовно розділити на дві групи цілей: зовнішні й внутрішні. Зовнішні цілі полягають у підвищенні ефективності керуючих впливів, їхньому впорядкуванні й систематизації, у забезпеченні адекватності об'єктивним запитам керованих об'єктів. Реалізація внутрішніх цілей припускає вдосконалювання самої керуючої системи, поліпшення її мобільності, раціональності, внутрішньої життєдіяльності.

Далі цілі конкретизуються залежно від об'єкта аналізу й перетворення (елементів, аспектів державного управління). Тому найважливішим і вихідним елементом процесу вдосконалювання державного управління є його науково обґрунтоване "древо цілей", на основі якого визначаються предмет, структура, актуальність, послідовність і інші прояви вдосконалювання державного управління. Повинна бути ясність у тому, який результат ми хочемо отримати від удосконалювання державного управління.

Поряд із цілями й на їхній основі важливим елементом процесу вдосконалювання державного управління є його предмет. Адже треба заздалегідь і точно знати, що підлягає вдосконалюванню, які реальні процеси доцільно пізнавати й поліпшувати. Предмет цього процесу має подвійний характер: гносеологічний і предметно-практичний, що свідчить про те, що управлінські явища, які підлягають вдосконалюванню, є й об'єктами пізнання (теоретичного збагнення), і об'єктами практичного перетворення.

Складність цілей і предмета вдосконалювання державного управління обумовлює використання певних принципів. Заслуговують на увагу деякі з них.

Насамперед принцип системності, що характеризує охоплення цим процесом великої складової частини функціональної й організаційної структури державного управління, підсистеми органів державної влади й місцевого самоврядування.

Наступним є принцип комплексності, що вимагає обліку різноманіття елементів державного управління, їхніх аспектів, властивостей, охоплення різних факторів, засобів, форм, методів тощо, які реально й у сукупності впливають на управлінські процеси.

Не можна применшувати значення принципу безперервності, з огляду на який дії із вдосконалювання державного управління повинні здійснюватися щоденно, крок за кроком, але неухильно. Будь-які "радикальні" перетворення система державного управління завжди переживає болісно, часто втрачає вже досягнутий

рівень стабільності й упорядкованості, у той час як невеликі рухи, здійснювані системно, зберігаючи цілісність державного управління, поступово переводять його в нову якість.

Принцип плановості, своєю чергою, свідчить про те, що цілі процесу вдосконалювання державного управління можуть досягатися лише шляхом ретельно спланованих і послідовно виконуваних дій. Адже йдеться про вдосконалювання системи державного управління, а не тільки її окремих елементів. Принципи необхідно застосовувати скоординовано, у взаємозв'язку всіх один із одним.

Процес удосконалювання державного управління повинен бути зрозумілим, належно організованим. На практиці склалося три способи вирішення таких питань:

– здійснення раціоналізації тих або інших елементів управління силами персоналу відповідного органу або підсистеми органів (за власною ініціативою й за рахунок внутрішніх ресурсів);

– обґрунтування пропозицій з раціоналізації силами залучених спеціалізованих (проектних, експертних тощо) організацій, зовнішніх стосовно розглянутої структури управління;

– розробка й реалізація проектів (планів) раціоналізації об'єднаними силами представників як відповідного органу, так і зовнішніх спеціалізованих організацій.

Багато країн, насамперед розвинені, постійно розробляють і реалізують програми (плани) удосконалювання своєї держави, її апарату й державного управління, створили для цих цілей різні структури у вигляді міністерств, комітетів, комісій тощо. Майже кожна політична партія у своїх програмних документах має розділ, присвячений розвитку державності. Свідченням актуальності цієї проблеми є існування в більшості країн, насамперед США, Японії, Європейського Союзу, значної кількості консультаційних структур (фірм), що спеціалізуються на вдосконалюванні управління. Важливе місце у цих питання належить міжнародному співробітництву і відповідним міжнародним організаціям. В Україні, як демократичній державі настав час і об'єктивна необхідність організувати на сучасному рівні процес удосконалювання державного управління.

Висновки

Отже, в межах статті, нами здійснено аналіз впливу динамізації як принципу державного управління на його розвиток, розкрито сутність динамізації в контексті сучасних дослідницьких підходів; проаналізовано організаційно-функціональний зміст динамізації в сучасних умовах суспільного розвитку, що дало змогу стверджувати наступне:

1. Удосконалювання організаційної структури державного управління пов'язано переважно з безперервним розвитком його суспільної сутності за допомогою все більш глибокої демократизації, розширення участі громадян у його процесах, становлення й активізації самокерованих суспільних механізмів. Глобалізаційні процеси, при цьому, стають особливо актуальними для оптимізації управлінської діяльності.

2. Системна раціоналізація державно-управлінської діяльності є запорукою динамізації державного управління.

3. З метою забезпечення сталого розвитку української держави в умовах глобальної інтеграції принципово важливим є розробити "концепцію забезпечення сталого розвитку України в умовах глобалізації". Така концепція має бути національно регламентованою доктриною реалізації державної стратегії сталого

розвитку України і включати механізми забезпечення сталого розвитку кожної сфери суспільного життя.

Наукові дослідження проблем розвитку державного управління є вимогою сучасного стану суспільства. Для успіху державно-управлінських реформ необхідно істотно змінити роботу державних інститутів всіх галузей влади, модернізувати структуру виконавчої влади, зробити державний апарат більше ефективним, компактним і працюючим. У зв'язку з цим, такі дослідження є багатоаспектними, зачіпають різні сторони суспільного життя і потребують подальшого вивчення.

Література

1. Барлыбаев Х. А. Глобализация: за и против устойчивого развития? [Текст] / Х. А. Барлыбаев. — М. : РАГС, 2006. — С. 68.

2. Богатуров А. Д. Очерки теории и политического анализа международных отношений [Текст] / А. Д. Богатуров, Н. А. Косолапов, М. А. Хрусталев. — М. : Науч.-образоват. форум по междунар. отношениям, 2002. — С. 93.

3. Фридман М. Глобальное сообщество: новая система координат (подходы к проблеме) [Текст] / М. Фридман. — СПб. : Алетейя, 2000. — С. 56.

4. Урсул А. Д. Переход России к устойчивому развитию. Ноосферная стратегия [Текст] / А. Д. Урсул. — М. : Ноосфера, 1998. — С. 83.

5. Шишков Ю. Глобализация – враг или союзник развивающихся стран? / Ю. Шишков // Мировая экономика и международные отношения [Текст]. — 2003. — № 4. — С. 3—14.

6. Войтович Р. В. Історичні та теоретико-методологічні передумови виникнення сучасних процесів глобалізації / Р. Войтович // Вісник НАДУ [Текст]. — 2003. — № 3. — С. 557—568.

7. Белорус О. Г. Глобальные трансформации и стратегии развития [Текст] : монография / О. Г. Белорус, Д. Г. Лукьяненко, О. М. Гончаренко. — К. : Орияне, 2000. — 424 с.

8. Барлыбаев Х. А. Глобализация: за и против устойчивого развития? ... — 262 с.

9. Основополагающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента [Текст]. — М. : [б. и.], 2000. — 678 с.

10. Отчет о мировом развитии. Государство в меняющемся мире 1997 года [Текст] / пер. с англ. — [Б. г.] : ВБАЭН. "Прайм-Тасс", 1997. — 306 с.

11. Там же. — 306 с.

12. Основополагающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента... — С. 8.

13. Шишков Ю. Глобализация — враг или союзник развивающихся стран? ... С. 3—14.

M. Kapinos

DYNAMISM AS OPTIMIZATION PRINCIPLE OF PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT

The conceptual analysis of dynamism as optimization principle of public administration development is carried out. Organizational and functional content of dynamism in the modern conditions of social development is analysed. It is suggested

to develop “the conception of steady development provision of Ukraine in the conditions of globalization”.

Key words: public administration, dynamism, steadiness, stability, outgoing state of public administration.