

УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ



УДК 35:002.5+002.8

РУДЕНКО Ольга Мстиславівна,
доктор наук із державного управління, доцент, Україна

СУСПІЛЬНА СТАБІЛЬНІСТЬ В КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті визначено ключові проблеми державного управління з точки зору досягнення суспільної стабільності на науково-теоретичному рівні. Охарактеризовано проблемне поле державного управління з точки зору забезпечення суспільної стабільності, сформовано «проблем-фактори» суспільної стабільності та надано їхні сутнісні характеристики, запропоновано і розкрито базові принципи та підходи розробки ефективної моделі державного управління з урахуванням внутрішніх та зовнішніх впливів.

Ключові слова: державне управління, цілі та завдання державного управління, суспільна стабільність, моделі забезпечення суспільної стабільності.

RUDENKO Olga. General stability in the context of public administration

The article defines the key problems of public administration in terms of achieving social stability in the scientific and theoretical level. Characterized problematic field of public administration in terms of social stability, formed a «problem-factors» social stability, and given their intrinsic characteristics, proposed and solved the basic principles and approaches to develop an effective model of state public administration based on internal and external influences.

Key words: public administration, goals and objectives of public administration, social stability, ensure social stability model.

Актуальність дослідження. Державне управління є самостійною науковою галуззю, яка сформувалася на перетині різних суспільно-гуманітарних наук (філософія, політологія, соціологія, конфліктологія тощо), що обумовлює необхідність застосування до вирішення проблем державного управління відповідного наукового підходу. В цьому контексті найважливішим для вирішення проблем державного управління виявляється поняття мети та завдань управління, що обумовлені об'єктивними тенденціями суспільного розвитку.

Аналіз наукових досліджень і розробок. В основу роботи покладено ґрунтовні наукові дослідження з теорії та методології державного управління В.Бакуменка, Ю.Кальниша, Н.Нижник, І.Розпутенка, Ю.Сурміна, В.Тертичка, Г.Щедровіцкого та інших учених. Міждисциплінарний характер державного управління та складність досліджуваного об'єкта зумовили необхідність звернення до теоретико-методологічних розробок суспільствознавчих наук – соціальної філософії (В.Андрущенко, П.Дж.Бьюкенен, О.Валевський, Л.Губерський, В.Князев, В.Козаков, А.Колодій, В.Кремень, М.Михальченко, М.Мокляк, Б.Парахонський, В.Скуратівський); політології (О.Галкін, О.Кіндратець, О.Крупська, Ю.Левада, Ю.Павленко, О.Павлова, А.Соловійов, С.Телешун, О.Шабров, Л.Шкляр); економічної теорії (В.Бодров, Г.Гамідов, В.Геєць, Р.Грінберг, С.Демченко, Т.Ісмаїлов, В.Микитенко, В.Найдьонов, І.Поспелов, В.Решетило, І.Розпутенко, Й.Шумпетер); синергетики (Л.Бевзенко, Р.Євстігнеєв, Л.Євстігнеєва, М.Єльчанінов, С.Єрохін, Є.Князева, С.Курдюмов, Г.Малинецький, А.Назаретян, І.Пригожильної, І.Стенгерс, Г.Хакен, І.Черленяк).

Мета дослідження полягає у визначенні ключових проблем державного управління з точки зору досягнення суспільної стабільності на науково-теоретичному рівні. Відповідно, **завданнями дослідження буде:** визначити проблемне поле державного управління з точки зору забезпечення суспільної стабільності, сформувані «проблем-фактори» суспільної стабільності та надати їхні сутнісні характеристики, запропонувати і розкрити базові принципи та підходи розробки ефективної моделі державного управління з урахуванням внутрішніх та зовнішніх впливів.

Класично в системі державного управління виділяються коротко- та довготермінові цілі. При цьому довготермінові цілі переважно є глобальними, розрахованими на далеку перспективу, спрямованими на забезпечення довгоочікуваного та довготривалого ефекту, а короткотермінові цілі є більш конкрети-

зованими, переважно вузькогалузевими (економічні цілі), спрямованими на підвищення якості життя (соціальні цілі), вирішення однієї незначної в глобальному розумінні проблеми. Досягнення короткотермінових цілей повинно бути скоординовано таким чином, щоб створювати сприятливі умови для досягнення довготермінових цілей.

З точки зору забезпечення суспільної стабільності можуть бути виділені наступні цілі державного управління: суспільно-політичні (стратегія розвитку суспільства), політико-правові (формування правової системи управління), економічні (підтримка певної системи економічних відносин), соціальні (забезпечення гідного рівня життя), духовні (формування культурного простору), соціально-ціннісні (формування системи норм суспільного життя), гуманітарні (формування інтелектуального капіталу суспільства), інформаційні (ефективна взаємодія суб'єкт-об'єктних відносин) тощо. Причому важливо вказати, що формування цілей державного управління має враховувати низку негативних факторів, що впливають на ефективність цілепокладання: суб'єктивна складова модернізації системи управління, неврахування стратегічних пріоритетів суспільного розвитку, неспівпадіння цілей суб'єктів управління; неврахування національної складової, менталітету в процесах розвитку держави й суспільства; переважання ситуаційного підходу до вирішення проблем; формулювання одночасно значної кількості різних цілей, подекуди суперечливих за змістом; низьке ресурсне забезпечення, невідповідність цілей ресурсам; слабка система стратегічного планування; непрозора система контролю, закрита система управління та прийняття рішень.

Досягнення поставлених цілей та зменшення впливу негативних факторів обумовлює необхідність вирішення державним управлінням низки важливих проблем, спрямованих на забезпечення суспільної стабільності. До цих проблем належать: трансформація сучасної моделі державного управління, впровадження принципу достатньої різноманітності, забезпечення необхідного рівня еволюції системи, формування ефективної державної політики, механізмів реалізації її основних принципів та пріоритетів, розробка адекватних методів, механізмів та технологій державного управління у сфері суспільного розвитку, вироблення стратегії стабільного розвитку суспільства та держави, розроблення нових наукових підходів у державному управлінні тощо.

Визначення факторів стабілізації суспільного розвитку, що проявляються в характеристиках певних процесів державотворення, впливає на формування стабільності / нестабільності, трансформуючись під впливом суспільних змін. Враховуючи складну структуру системи специфічних факторів суспільної стабільності, їх необхідно розглядати через змістове поле (за сферою проблематизації), що виникає на рівні державотворення, тобто сформувані так звані «проблем-фактори».

За таким підходом одним з головних факторів їхнього вирішення, а отже, й забезпечення суспільної стабільності, є формування стабільної системи державного управління, що, у свою чергу, потребує вирішення проблем, які виникають в самій системі державного управління: криза компетентності, еволюційний зсув системи державного управління, модель державного управління, ефективна організаційна структура державного управління, забезпечення належного рівня різноманіття, стабільність системи державного управління тощо.

Криза компетентності, що неминує виникає в умовах глобалізаційних змін, призводить до необхідності модернізації системи державного управління, яка була б цілковито спрямованою на результат та ефективність; інституційних перетворень; інформаційної політики, яка повинна орієнтуватися на визначення тих інновацій, що необхідні для прийняття перш за все стратегічно важливих рішень, формування інформаційної безпеки під час вироблення масштабних технологічних рішень; ресурсного забезпечення, що передбачає моніторинг усіх видів наявних ресурсів та їх розумний розподіл для виконання стратегічно важливих державних функцій. Обов'язковим при цьому є стратегічне передбачення та прогнозування, наявність прогностичної інформації щодо можливих загроз та криз для своєчасного наукового аналізу й вироблення альтернативних варіантів розвитку та прийняття ефективних рішень.

Еволюційний зсув системи державного управління означає модифікацію функціонування системи та виникнення її в новій якості, тобто здійснення структурно-функціональних змін, що пов'язані з виникненням нових структур та елементів, перерозподілом функцій існуючих структур та переглядом системи взаємодії елементів системи державного управління. В аспекті забезпечення суспільної стабільності вирішення цієї проблеми пов'язане з можливістю здійснення переходу від одного сценарію розвитку системи державного управління до іншого, що характеризується впливом перебудови суспільних відносин, інноваційністю та інтегративністю, підвищенням динаміки суспільного розвитку тощо.

В умовах транзитивного суспільства особливо посилюється значення правильно обраної моделі управління. Основою державного управління повинно стати консенсусне (забезпечення стійкого розвитку всіх підсистем суспільства на основі загальної для всіх суб'єктів соціального управління системи цінностей зі збереженням рівня достатнього різноманіття), рефлексивне (вплив на систему цілей, цінностей та норм на основі побудови структури управлінської діяльності та створення адекватного їй об'єкта, що передбачає рефлексію системоутворюючих механізмів управлінського процесу) та синергетичне (ефективне поєднання механізмів самоорганізації системи та механізмів державного управління

забезпеченням суспільної стабільності, що сприяє інтелектуальній та інноваційній самоорганізації суспільства) управління. Фактично державне управління набуває характеру спрямовуючого, тобто здійснює підтримку ефективних напрямів розвитку та спрямовує свої зусилля на запобігання нестабільності та криз. Управління виступає не способом досягнення певної мети, а визначає механізми реалізації напрямів, що забезпечують обраний сценарій розвитку суспільства шляхом нейтралізації порушення стійкості і, таким чином, представляє спосіб спрямування процесів самоорганізації в бажане русло розвитку.

Формування та розвиток ефективної організаційної структури державного управління забезпечує належні умови для прийняття життєво важливих для держави управлінських рішень та можливості їх реалізації. Важливим при цьому є недопущення розвитку управлінського хаосу, тобто кризи політичної системи, суб'єктивізму управління, невідповідності цілей і завдань реальним проблемам, кадрового непрофесіоналізму, що призводить до неконтрольованості суспільного розвитку (відсутність геополітичних амбіцій, антиглобалізм, нівелювання національного суверенітету).

Керуюча система повинна мати більший рівень різноманіття, ніж керована, в іншому випадку це призводить до деградації та знищення системи управління. Будь-які реформістські системні зміни призводять до ускладнення структури суспільства, а отже, й до підвищення рівня його різноманіття. За умови, якщо система управління та її основні механізми лишаються без змін, виникає диспропорція між цілями, що визначаються системою державного управління, та цілями, що відображають об'єктивні тенденції суспільного розвитку.

Стабільність системи державного управління визначається її раціональністю та гнучкістю, тобто адекватною реакцією на суспільні зміни, що передбачає еволюційний динамічний розвиток суспільства. В системі можна виділити декілька типів стабільності, зважаючи на траєкторію його розвитку та етапи життєвого циклу суспільної системи: стабільність зростання (стабілізація), стабільність стану (гармонія), критична стабільність (застій), стабільність спаду (криза). Відповідно, головна мета державного управління забезпечення суспільної стабільності повинна корегуватися з урахуванням особливостей кожного із зазначених етапів стабільності.

Безпосередньо проблеми забезпечення суспільної стабільності в державному управлінні пов'язані з недосконалістю та нерозробленістю важливих базових науково-практичних принципів. Так, принцип передбачення на основі випереджаючих уявлень є одним з основних для наукового прогнозування майбутнього розвитку, що дає можливість визначати альтернативні варіанти модернізації системи управління з урахуванням глобалізаційних викликів та моделювати розвиток суспільства з урахуванням інноваційного потенціалу. Головними завданнями державного управління забезпеченням стабільності в цьому контексті повинні стати: моделювання розвитку об'єкта управління, прогнозування усіх імовірних наслідків, оцінка можливих ризиків прийняття державних рішень, у тому числі стратегічних, моніторинг інновацій, управління змінами тощо. Таким чином, можемо говорити, що передбачення, яке формується на основі випереджаючих уявлень, є основою стратегічного державного управління, спрямованого на досягнення ефективності управлінської системи та стабілізацію суспільного розвитку шляхом вибору оптимальної стратегії розвитку держави. Фактично випередження стає одним з основних механізмів забезпечення суспільної стабільності, що надає системі динаміки, спрямовуючи її на новий шлях розвитку. Важливим завданням держави при цьому є формування інноваційних механізмів забезпечення суспільної стабільності. Основною формою реалізації на практиці випереджаючих уявлень є державна інформаційна політика, яка визначає глобальні цілі держави та конкретні завдання системи державного управління, механізми та технології їхнього досягнення та аналізує наявні ресурси, залежно від чого моделюється той або інший сценарій розвитку.

Основою розробки моделі державного управління забезпеченням суспільної стабільності виявляється синергетичний підхід. При цьому варто погодитися з думкою, що суб'єкти державного управління застосовують один з трьох принципів: управління суспільством на основі технології досягнення важливої для всього суспільства мети, що відкрито пропагується (політичної, соціальної, економічної, духовної, національної, релігійної тощо); управління суспільством на основі технології протидії чи боротьби з певним образом противника або ворога, коли суспільство консолідується для боротьби; управління суспільством на основі змішаної технології.

В цьому контексті застосування принципів синергетики в державному управлінні дозволяє передбачати та досліджувати будь-які системні зміни, що відбуваються в суспільстві, особливо в період нестійких станів та криз, із метою запобігання дезорганізації та хаосу й забезпечення стабільності суспільства в геополітичному просторі шляхом застосування управлінських механізмів. Методологія синергетики також дозволяє моделювати організаційно-функціональні й структурні зміни системи та альтернативні варіанти її повернення до стабільного стану за різного ступеня зовнішніх впливів. У глобальному масштабі це дає змогу визначити режим соціальної самоорганізації, генеруючи нову інституційну макроструктуру, спроможну забезпечити найбільш високий рівень розвитку.

Синергетика дозволяє забезпечити й розробку нової методології розуміння шляхів еволюції системи, причини еволюційних криз, загрози катастроф, надійності соціальних прогнозів і принципових меж пе-

редбачуваності в економіці, політиці, культурі. Синергетика показує, якими методами можна керувати складністю поведінки системи, визначаючи параметри порядку складної системи, досліджуючи сталі стадії поведінки складних дисипативних систем; будувати варіанти розвитку системи тощо. Отже, синергетичний підхід в державному управлінні дозволяє розуміти спосіб узгодження різних шляхів вирішення проблеми, забезпечуючи певний порядок в рамках структурної та функціональної самоорганізації задля запобігання негативним тенденціям розвитку суспільства і держави.

Так, відповідно до положень синергетики, з одного боку, системна криза свідчить, що вичерпані ресурси колишніх джерел розвитку відповідної системи і руйнівні процеси переважають, а з іншого, дезорганізація створює нові можливості для нової організації, інтенсивного включення процесу самоорганізації. Виникнення в Україні умов переходу від критичного до нормального режиму управління актуалізувало необхідність визначення довгострокових перспектив держави, постановку обґрунтованих цілей її розвитку, пошук нових загальнонаціональних ідей, навколо яких має згуртуватися суспільство [1]. Фактично йдеться про формування стратегій стабільного розвитку суспільства та держави. В останньому випадку важливо розуміти, що реалізація стратегічних орієнтирів в аспекті забезпечення суспільної стабільності ґрунтується на виборі певної моделі взаємовідносин між державою і суспільством з урахуванням наявної парадигми державного управління, її відповідності умовам суспільного розвитку за конкретних хронологічних рамок, що дає змогу визначити ту парадигму, яка найбільше відповідає стратегії забезпечення суспільної стабільності в перспективі.

З іншого боку, визначаючи стратегію розвитку суспільства, держава бере на себе зобов'язання виробити державні документи відповідного спрямування, де будуть визначені найбільш важливі стратегічні пріоритети внутрішньої і зовнішньої політики, визначені та чітко розподілені функції управління й контролю між державою та громадянським суспільством. Причому одним із головних шляхів забезпечення суспільної стабільності є стабілізація основних сфер суспільного життя.

Так, для суспільних систем стабільність виражається в упорядкованих процесах в економіці, соціальному житті, політиці, культурі, яким, з одного боку, притаманні суперечливість та конфліктність, а з іншого, вони регулюються сукупністю інститутів і відносин, перебуваючи у стані соціального порядку, що забезпечує поступальний розвиток всієї суспільної системи. Відтак, для запобігання подальшій деморалізації українського суспільства й оздоровлення моральної атмосфери країни необхідно вжити комплекс заходів як конструктивного, так і заборонно-обмежувального характеру.

Політична нестабільність держави гальмує життєво важливі зрушення в економіці, ускладнює процеси динамічного розвитку суспільства. В найбільш загальному плані політична стабільність є однією з найважливіших умов зміцнення позицій держави у світі. Власне, головним стабілізаційним чинником політичного рівня управління повинна виступати політика, яка здійснюється громадянами й для громадян на принципах демократичного та правового діалогу, оскільки політична стабільність забезпечує стабільність соціально-економічної сфери, зниження соціальної напруги, запобігає розвитку деструктивних соціальних конфліктів.

Враховуючи винятково важливу роль політичної стабільності в процесі забезпечення суспільної стабільності, механізми її досягнення повинні спиратися на систему загальнодержавних цінностей, державницьку ідеологію, громадянське суспільство та довіру з боку громадськості, оскільки нестабільність політичного рівня призводить до неспроможності влади контролювати й підтримувати на належному рівні економічні показники розвитку держави, передбачати можливі спади в економіці та прогнозувати шляхи подолання економічних негараздів. Основними показниками передбачуваного економічного спаду буде порушення сталості основних макро- та мікроекономічних показників.

В основі забезпечення соціально-економічної стабільності роль державного управління розкривається на декількох рівнях [2]: глобалізація управлінської діяльності (розширення й поглиблення міжнародних зв'язків у сфері інвестицій, виробництва, постачання та збуту, фінансів, науково-технічного прогресу, освіти, що призведе до всеохоплюючих глобальних масштабів вітчизняної економіки на світовій арені), лібералізація вітчизняної економіки та міжнародної економічної діяльності (усунення перешкод на шляху міжнародного руху товарів і послуг, об'єктів інтелектуальної діяльності й капіталу), регіоналізація економіки (формування міждержавних об'єднань, що передбачає створення привабливих умов для розвитку економічних зв'язків), інформатизація економіки (максимально широке використання комп'ютерних систем, телекомунікацій в сучасній економіці, науці, освіті, культурі) тощо. Одним з найбільш суттєвих викликів для сучасної української економіки є посилення глобальної конкуренції, яка охоплює як традиційні ринки, так і залучає до цього процесу системи національного управління, інноваційного розвитку тощо. Ця проблема підсилюється впливом динаміки технологічних змін, яка безпосередньо пов'язана з інноваційним розвитком, станом розвитку людського капіталу, що розуміється як якості основного фактора економічного розвитку, зменшенням ефективності ресурсного забезпечення, що представляє внутрішній виклик економічному розвитку, має наслідком поширення системної кризи у сфері економіки. Це потребує вироблення та впровадження в практику державного управління відповідних механізмів забезпечення суспільної стабільності.

Вироблення та застосування ефективних механізмів управління з урахуванням внутрішніх та зовнішніх впливів є метою системи державного управління. Найважливішим завданням на виконання цієї мети є знаходження оптимального балансу між відкритістю (надто відкрита система призводить до руйнування під дією зовнішніх впливів) та закритістю (максимальний рівень призводить до застою та деградації) системи, тобто підтримка такого ступеня відкритості, який сприяє стабільності та розвитку суспільної системи. Розвиток механізмів самоорганізації для системи державного управління означає підтримку розвитку громадянського суспільства відповідно до критеріїв суспільних інтересів, що проявляється в двох завданнях: створення належних умов для виникнення, формування та розвитку нових організаційних форм, а також передбачення та запобігання зростанню небезпечних для суспільства форм [3]. Фактично, збереження стабільності системи та самоорганізації, спрямованої на розвиток системи, передбачає поєднання механізмів державного управління в єдиний комплекс.

Реформування суспільства досить часто не відповідає критеріям суспільної стабільності й, відповідно, виводить систему зі стану рівноваги замість підтримання її сталості. Важливою проблемою в цьому аспекті є створення інноваційних методик визначення стану розвитку суспільства та імовірних шляхів його стабілізації з урахуванням відповідності запропонованих напрямів критеріям стабільності суспільства.

В останньому випадку йдеться про необхідність розширювати предметну сферу самого державного управління в теоретичному аспекті. Це дає можливість переосмислення методології державного управління й виходу за межі його класичної парадигми, утворюючи підґрунтя для теоретичного аналізу соціальних явищ і процесів. Відтак, актуальними є питання методологічних розробок у сфері державного управління, що звертаються до методології політичних наук, організаційної теорії та теорії організаційних структур, організаційної поведінки та лідерства, менеджменту людських ресурсів, адміністративного права, економічного аналізу тощо, які поступово адаптуються до вирішення завдань і проблем в аспекті застосування теорії в реальній практиці державного управління.

Література:

1. Бакуменко В. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посібн. [у 2 ч.] / В. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – 276 с.
2. Єрохін С. Синергетична парадигма сучасної економічної теорії / С. Єрохін // Актуальні проблеми економіки. – 2001. – № 1-2. – С. 4-17.
3. Шабров О. Политико-административное управление в Российской Федерации : состояние и актуальные проблемы / О. Шабров // Власть. 2004. – № 11. – С. 9-17.