

**А. В. Шинькович**аспірант кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної академії управління персоналом

## НАУКОВИЙ ДИСКУРС ПРОБЛЕМ ТЕОРЕТИЧНОГО АНАЛІЗУ ФЕНОМЕНУ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

XXI століття характеризується небувалою зміною основних засад людського життя, зумовленою такими складними і неоднозначними загальноцивілізованими процесами, як глобалізація, інтеграція, інформатизація, демократизація тощо. Водночас радикально трансформується більшість країн (держав), принципово змінюються відносини між державою (державною владою) і громадянським суспільством, децентралізується і демократизується державне управління як специфічний, складний вид соціального управління. Вказані та інші процеси радикально вплинули на трансформацію державного управління, яке все більше стає демократичним, лібералізованим, людиноцентричним. Поряд із феноменом «державне управління» в спеціальній науковій літературі все частіше з'являються поняття «публічне управління», «публічне врядування» як спроба пояснити суть та особливості взаємозв'язків між державою (державною владою) і суспільством (громадянським суспільством).

Все більше недостатньо пропрацьованих та з'ясованих у теоретичному плані проблем виникає з поясненням таких явищ, як поділ влади і розподіл владних повноважень (субсидіарність), використання системи стримань і противаг під час поділу влади, децентралізація і демократизація державного управління. У методології дослідження феномену «державне управління», його суті, характеру й особливостей автор вважав за необхідне дотримуватися декількох концептуальних підходів, з-поміж яких найперше слід виділити концептуальний, аспектний і системний підходи. За концептуального підходу за основу беруться теорії, концепції, моделі, що пов'язані з об'єктом дослідження, враховується логіка, послідовність і спрямованість аналізу, що оптимізує процес пізнання. Це складний, але необхідний шлях наукового пошуку. Аспектний підхід нами використовувався з тим, аби виокремити, взяти до уваги помітні, найбільш суттєві сторони (аспекти) об'єкту наукового розгляду. Він пов'язаний із відповідним порівняльним процесом. Системний підхід, який, власне, і був домінуючим, дав можливість відібрати найбільш принципові, максимально важливі й необхідні аспекти досліджуваного феномену. Крім того, під час аналізу феномену поняття «державне управління», притаманних йому трансформаційних змін довелося дотримуватися таких основних методологічних принципів:

а) принципу об'єктивності (встановлення й урахування об'єктивних закономірностей, якими трансформується сучасне державне управління);

б) принципу історизму (дослідження генези державного управління слід здійснювати в його історичній ретроспекції, нині – умов існування країн і суспільств у постіндустріальну епоху);

в) принципу соціального підходу (державне управління є специфічним видом соціального управління, покликаною реалізувати інтереси й захистити права і свободи громадян.)

Оскільки широта наукової проблематики, пов'язаної зі станом, сучасними трансформаціями державного управління (його систем, моделей), не дає можливість з якоюсь оптимістичністю їх розглянути в невеликій статті, автор спробував виділити і зосередити увагу на таких аспектах, як: а) формування політичних систем сучасних суспільств за умов раціональної реалізації принципу субсидіарності, використання системи стримань і противаг; б) питання, пов'язані із взаєминами між державним і політичним управлінням; в) проблеми взаємин державної влади і громадянського суспільства як базова засада народного самоврядування; г) роль, значення і місце в системі державного управління ліберальної демократії та соціальної прогностики, футурології.

**Ключові слова:** державне управління, політичне управління, методологія і принципи дослідження, демократія, субсидіарність, громадянське суспільство.

**Постановка проблеми.** XXI століття характеризується надзвичайною зміною основних засад людського життя, зумовленою такими складними і неоднозначними загальноцивілізованими процесами, як глобалізація, інтеграція, інформатизація, демократизація тощо. Водночас радикально трансформується більшість країн (держав), принципово змінюються відносини між державою (державною владою) і громадянським суспільством, децентралізується і демократизується державне управління як специфічний, складний вид соціального управління. Вказані та інші процеси радикально вплинули на трансформацію державного управління, яке все більше стає демократичним, лібералізованим, людиноцентричним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми теоретико-методологічного характеру стосовно суті, сенсу та особливостей трансформацій сучасного державного управління у спеціальній літературі в Україні розглянуті вкрай недостатньо. Окремі теоретичні розробки тут належать таким українським дослідникам, найперше авторам 8-томної «Енциклопедії державного управління» (2011 р.) і, безпосередньо, тому першого «Теорія державного управління» [4], як: М. Білінська, О. Амосов, М. Інса, В. Бакуменко, В. Князєв, А. Михненко, П. Надолішний, І. Розпутенко, С. Телешун. У плані методології дослідження державного управління ключовим слід назвати навчальний посібник Ю. Сурміна і І. Бідзюри «Учебник для ученого. Методология и логика научного исследования: учебник» (російською мовою) [8], в якому в доступній формі викладена технологія здійснення науково-дослідної діяльності: Спеціальна література, яка найперше була використана для підготовки даної статті, подана у списку літератури.

**Мета статті** – зосередити увагу на декількох основних проблемах пояснення суті та обґрунтування специфіки трансформації сучасного державного управління в науковому дискурсі науки «Державне управління».

**Виклад основного матеріалу.** Характерною ознакою трансформації сучасних країн є зміна їхніх політичних систем, політичних режимів, систем влади. Одночасно великим демократично-гуманістичним видозмінам піддаються і суспільства, вплив яких, як результат розвитку громадянського суспільства, на державу, владу також суттєво зростає. Країни (держави), особливо високо розвинуті, все більше лібералізуються, демократизуються, що суттєво познача-

ється на характері їх взаємодії із суспільствами. Отже, вказані процеси і становлять перший, базовий блок проблем, що потребують постійного відслідковування й глибшого розгляду. «Досить швидко, – пише українська дослідниця В. Тімашова, – змінюються матеріальні умови буття, нестабільними залишаються політична сфера і тріада її основних складників – політичних відносин, політичних інститутів, й, особливо, – політичної ідеології» [9, с. 274]. Існує майже сьогоденна потреба дослідження і пояснення істотних змін у взаєминах такої тріади.

З точки зору наукової методології надто рухливими, змінними є основні поняття і категорії державно-управлінських процесів. Так, сьогодні в науці державного управління фактично слабо пояснено, якою мірою спільні і водночас різні феномени «державне управління» й «політичне управління». І той, і другий феномен намагалися пояснити такі зарубіжні вчені, як Р. Арон, Г. Блумер, П. Бурд'є, М. Вебер, Д. Міда, Р. Мертон, Т. Парсонс, Ю. Хабермас, П. Соронін та ін., а серед українських дослідників – В. Бех, В. Бебик, В. Бурега, О. Гаєвський, М. Головатий, М. Михальченко, Ю. Сурмін, М. Туленков, Ю. Шаргородський та ін. Теоретико-методологічні підходи до пояснення обох феноменів упродовж багатьох років також надто різняться. Їх або ототожнюють, або діаметрально розводять, або протиставляють, а то і поєднують, маючи на увазі, що в державному управлінні політика займає домінуюче місце, акцентуючи увагу на тому, що державне управління – це, власне, політичний процес, реалізація політики.

Вважаємо, що доречною в даному випадку є думка українських учених М. Туленкова і Ю. Шаргородської, які пишуть: «Політичне управління, як показує аналіз, являє собою об'єктний і закономірний процес упорядкування діяльності соціально-політичної сфери, за допомогою якого формується і реалізується сукупна воля всього суспільства» [10, с. 25]. За такого пояснення політичне управління, на нашу думку, виглядає як державне управління, в основі якого безпосередньо знаходиться реалізація державної політики. Щодо державного управління, то воно багатьма дослідниками, зокрема російськими (Г. Атаманчук, В. Халіпов та ін.), пояснюється як складна, органічна система управління всіма справами держави в процесі тісної взаємодії багатьох суб'єктів цього процесу. Так, В. Халіпов дає, на наш погляд, таке досить вдале визначення поняття

державного управління: «Державне управління (State administration, government management) – одна з форм діяльності держави, що виражається в практичній реалізації законів, в організації суспільних відносин з метою забезпечення державних інтересів і політики, яку проводить держава» [11, с. 109]. Звернемо увагу, що це – «одна з форм діяльності держави», а в найширшому плані – «діяльність з урегулювання суспільних відносин». Таким чином, феномени «державне управління» і «політичне управління» далеко не тотожні, але тісно взаємопов'язані між собою. Публіцистично можна стверджувати, що державне управління – це дія, процес, технологія, що мають розповсюдження на всіх суб'єктів суспільного процесу, на реалізацію державної політики у всьому її обширі, а політичне управління – це управління суспільством за рахунок ідей, ідеології, політики, це – політологічна ознака, фактор державного управління. Вочевидь, що діалектика взаємин обох феноменів і надалі викликатиме ще більший науково-прикладний інтерес. Зокрема, все більше поширюється думка про те, що ідеологічний складник державного управління в постіндустріальному суспільстві суттєво зменшується, а на перший план виходить науково-технологічний, інформаційний. З часом, можливо, вдасться визначити більш точно, так це чи ні.

У контексті вищевикладеного наведемо яскраву думку російських управлінців А. Гладишева, В. Іванова і В. Патрушева, які досить різко пишуть: «Доленосна помилка сучасної російської політики полягає в тому, що все зводиться до захоплення влади. Між тим суть політичного керівництва за наявності влади – управління суспільними справами, залучення до цього всього суспільства, його громадських інститутів і всіх громадян, делегуючи їм владні функції, ресурси і разом з ними розвиваючи самодіяльність, самоуправління людей, організуючи роботу суспільства на шляху соціального прогресу» [7, с. 3]. Ця думка виглядає досить переконливою.

За всієї популярності, актуальності такої проблематики малодослідженими залишаються питання подальшого розвитку демократії як однієї з базових засад державного управління і домінуючої у XXI столітті форми політичного устрою великої кількості провідних, найбільш розвинутих країн світу. Цій проблематиці присвячено багато праць таких провідних зарубіжних дослідників, як Зб. Бжезинський, Дж. Гел-

брейт, Ф. Закарія, Г. Кіссінджер, Д. Сорос, Є Тофорлер, С. Хантингтон, А. Негрі, А. Етціоні, А. Арін, А. Калганов, А. Дугін, А. Панарін, а в сучасній Україні – В. Андрущенко, О. Бабкіна, С. Білошицький, В. Ису Раевский, О. Зайчик, О. Копиленко, М. Михальченко, Н. Оніщенко і багато інших. Кількість спеціальних публікацій з такої проблематики досить потужно зростає, однак більш-менш усталених точок зору, прогнозів розвитку демократії не меншає. З одного боку, ліберальна точка зору все більше стає базисом суспільно-політичного розвитку країн, а, з іншого, виникає багато об'єктивних викликів такій демократії, що потребують відповіді на питання: якою буде її доля у майбутньому? Так, український політолог С. Білошицький у своїй фундаментальній монографії «Либеральная демократия в XXI столетии: ресурсы, вызовы, перспективы» [2] (російською мовою) до викликів ліберальної демократії відносить внутрішньосистемні й зовнішні фактори. Серед внутрішніх системних факторів він насамперед виділяє державно-правовий аспект як «нарастання невідповідності між темпами ускладнення соціальної структури суспільства і спроможністю людини їх усвідомлювати, надзвичайне ускладнення систем управління суспільством, розростання правової системи шляхом легітимності існуючих форм влади і державності» [Там само, с. 14]. Простіше: ліберальна демократія в ідеалі, на думку окремих вчених, не поліпшує, не спрощує життя людини, але вимагає від неї надто більшої розвинутості, здібностей і спроможності продуктивно жити в сучасному суспільстві, брати участь у регулюванні його існування. Більш інтенсивний розвиток людини перш за все потрібен тому, що саме вона значною мірою стає суб'єктом управління справами держави, життям суспільства. Тут є немало і досить скептичних прогнозів щодо майбутнього суспільного розвитку, що великою мірою зумовлене ліберальною демократією. Так російський дослідник соціальних процесів В. Цаплін із сумом зазначає: «Сьогодні не може допомогти передбачити особливості соціального облаштування суспільства майбутнього: форми власності і механізми та принципи розподілу матеріальних благ, інститути влади, ціннісні й ідеологічні пріоритети, способи врегулювання конфліктів, особливості міжособистісних зв'язків і відносин між статями, принципи освіти і виховання підростаючого покоління, форми виробничих відносин, наукового і гума-

нітарного розвитку, мораль, звичаї і т. ін. і т. ін.» [12, с. 18].

У даному випадку гостро постають питання про прогнозування в практиці державного управління. Нині вже недостатньо колишніх, цікавих наукових прогнозів суспільного розвитку, які робили Ю. Дрогобич, П.–С. Лаплас, Я. Бернуллі, Ш. Монтеск'є, А. де Токвіль, Г. Уеллс, К. Маркс чи багато інших філософів, соціологів минулого часу. «Нині, – зазначає відомий український політолог В. Горбатенко, – більшість політичних процесів мають амбівалентний, асинхронний, гібридний характер. Це перетворює політичне прогнозування на складний технологічний процес, який повинен урахувати велику кількість суперечливих чинників функціонування складних соціальних систем. І все ж мусимо пам'ятати застереження М. Булгакова: для управління необхідно мати точний план на довготривалу перспективу» [3, с. 5]. Отже, робимо акцент на тому, що наукове осмислення реальних суспільних, державотворчих процесів, їх глибоке наукове прогнозування постає сьогодні як ще одна реальна потреба модернізації державного управління, від чого залежить майбутнє країн (держав) суспільств (соціумів). Загалом, соціальному політичному прогнозу мають піддаватися більшість державних рішень, що приймаються на загальнонаціональному рівні.

Сучасні країни і суспільства функціонують і розвиваються за умов як діалектичного взаємозв'язку влади і громадськості (громадянського суспільства), так і за наявності певного, а часто і досить помітного протистояння держави і альтернативних їй центрів влади. Це стосується партійного будівництва, опозиції, антидержавних рухів кланово-корпоративних об'єднань, груп інтересів тощо. У політологічному і соціологічному плані ця проблематика нині помітніше розробляється в науці державного управління. У даному випадку на перше місце виступає комплекс проблем, пов'язаних із громадянським суспільством, яке у багатьох випадках не є спільником, союзником держави у вирішенні проблем людини, суспільства. З цього приводу український політик В. Медведчук зазначає: «Не все гаразд із суспільством, яке не спроможне сприяти реалізації інтересів громадян, захищати у разі потреби їхні права, контролювати дії державної влади, охороняти права і свободи, вільно інформувати країну та світ про ті процеси, що відбуваються всередині країни, сприяти міжетнічній та міжкон-

фесійній толерантності, компетентно і фахово діяти на рівні незалежних експертиз, об'єднуватися у разі виникнення загрози суспільним інтересам як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівнях» [6, с. 5]. Це спостереження стосується не лише сучасного українського, але й інших суспільств.

Серед численних проблем, що стосуються не тільки суті, історичної ґенези, громадянського суспільства, його взаємин із державою, на перші місця за актуальністю наукового розгляду виступають також проблеми прав і свобод людини та їх захисту в державі; верховенства права та демократії; ролі, значення та врахування громадської думки під час прийняття та реалізації державно-управлінських рішень та інші [5, с. 9].

Підкреслимо тут ту обставину, що оскільки громадянське суспільство не може все ж існувати без сильних державних структур (вважимо, і державної влади), бо потребує відповідної державно-правової регламентації, воно водночас не може існувати і реально впливати на державотворчі процеси без певної власної автономії. Отже, теорія і практика державного управління мають шукати відповідь на питання: якою ж оптимально має бути модель співпраці держави і громадянського суспільства з тим, аби максимально сталою, розвинутою була держава (країна), і водночас високий рівень мали самоврядні, самоуправлінські засади життя людини (громадянина), великих людських груп, врешті – суспільств.

**Висновки і пропозиції.** У теорії і методології наукового дослідження феномену «державне управління» маємо дотримуватися декількох підходів, основними з яких є концептуальний (розроблення концепції, моделі, дослідження, його логіки, послідовності, спрямованості; аспектний підхід – вибір і визначення окремих аспектів (сторін) об'єкта дослідження); системний підхід (вибір максимально важливих і необхідних аспектів дослідження, з виділенням найсуттєвіших і другорядних його ознак). У даній статті автор передусім спробував йти шляхом системного підходу, намагаючись окреслити ті аспекти феномену «державне управління», що потребують більш поглибленого й предметного розгляду. Щодо окремих методологічних принципів наукового дослідження державного управління як складного, багатоаспектного соціального явища, то до них відносимо: об'єктивність, історизм, соціальний підхід насамперед.

**Список використаної літератури:**

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учебное пособие. Москва : ОАО «НПО» Экономика, 2000. 302 с.
2. Белошицкий С.В. Либеральная демократия в XXI столетии: ресурсы, вызовы, перспективы. Хмельницкий, 2012. 944 с.
3. Горбатенко В. Футурологія і політика : монографія. Київ : Академвидав, 2019. 288 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук. ред. колегія: В.М. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління наук ; ред. колегія: В.М. Князев (співголова) та ін. 2011. 748 с.
5. Корнієвський О.А. Становлення і розвиток державності та громадянського суспільства в Україні : навч. посіб. Чернівці : Освітній центр, 2015. 260 с.
6. Медведчук В.В. Громадянське суспільство: Український вибір : моногр. Київ : Логос, 2012. 568 с.
7. Основы социального управления : учебное пособие / А.Г. Гладышев и др. ; под ред. В.Н. Иванова. Москва : Высш. Школа, 2001. 271 с.
8. Сурмин Ю.П., Бидзюра И.П. Учебник для учебного. Методология и логика научного исследования : учебник. Киев : ДП «Прінт Сервіс», 2014. 848 с.
9. Тімашова В.М. Політична сфера транзитного суспільства: стан розробки проблеми та еволюційні тенденції : монографія. Київ : Друкарський двір Олега Федорова, 2017. 360 с.
10. Туленков М.В., Шайгородський Ю.Ж. Політичне управління в сучасному суспільстві : монографія. Київ : Вид-во «Центр соціальних комунікацій», 2011. 218 с.
11. Халипов В.Ф. Власть: Кратологический словарь. Москва : Республика, 1997. 431 с.
12. Цаплин В. Странная цивилизация. Москва : Астрель; АСТ, 2006. 640 с.

**Shinkovich A. V. Scientific discourse of problems of theoretical analysis of the phenomenon of public administration**

*The 21st century is characterized by an unprecedented change in the basic foundations of human life, caused by such complex and ambiguous generally civilized processes as globalization, integration, informatization, democratization, etc. At the same time, most countries (states) are radically transformed, relations between the state (state power) and civil society are fundamentally changing, and public administration is decentralized and democratized as a specific, complex form of social governance. These and other processes have radically influenced the transformation of public administration, which is increasingly becoming a democratic, liberalized, centric person. Along with the phenomenon of "public administration", the notion of "public administration", "public governance" is increasingly appearing in the specialized scientific literature as an attempt to explain the nature and peculiarities of the relationship between the state (state government) and society (civil society).*

*Increasingly insufficiently worked out and theoretically clarified problems arise with the explanation of such problems as separation of powers and distribution of powers (subsidiarity), use of the system of checks and balances in the separation of powers, centralization and democratization of public administration. In the methodology of the study of the phenomenon of public administration, its nature, character and features, the author considered it necessary to adhere to several conceptual approaches, among which the first should be distinguished conceptual, aspect, and systematic approaches. The conceptual approach is based on theories of the concept, models related to the object of study, the logic, consistency and focus of analysis, which optimizes the process of cognition. This is a complex but necessary way of scientific research. We used the Aspect Approach to isolate, to take into account, the noticeable, most significant aspects (aspects) of the object of scientific consideration. It is related to the relevant comparative process. The systematic approach, which, in fact, was dominant, made it possible to select the most fundamental. The most important and necessary aspects of the phenomenon under study. In addition, in analyzing the phenomenon, "public administration" inherent in transformational changes, had to adhere to the following basic methodological principles:*

*a) The principle of objectivity (establishing and taking into account the objective laws that transform modern government);*

*b) The principle of historicism (the study of the genesis of public administration should be carried out in its historical retrospection, now - the conditions of existence of countries and societies in the post-industrial era);*

*c) The principle of social approach (public administration is a specific type of social governance, designed to realize the interests and protect the rights and freedoms of citizens.) Since the breadth of scientific issues related to the state, modern transformations of public administration (its systems, models) does not allow with some optimism to consider them in a small article, the author tried to highlight and focus on the following aspects: a) the formation of political systems of modern soci-*

*eties under the rational implementation of the principle of su vicariousness, the use of checks and balances; b) issues related to the relationship between public and political government; c) problems of relations between state power and civil society as a basic basis of people's self-government; d) the role, importance and place in the system of state administration of liberal democracy and social prognosis, futurology.*

**Key words:** *public administration, political management, research methodology and principles, democracy, subsidiarity, civil society.*