

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-11>

**В. Ю. Галушка**

кандидат наук з державного управління,  
старший викладач кафедри  
керівництва військами (силами) в мирний час  
Національного університету оборони України  
імені Івана Черняхівського

**М. П. Лаврук**

старший викладач кафедри  
керівництва військами (силами) в мирний час  
Національного університету оборони України  
імені Івана Черняхівського

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ВИПЕРЕДЖАЮЧОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Дослідження, зроблені у статті, зумовлені великою зацікавленістю українського суспільства в можливих перспективах його майбутнього розвитку та зростання вимог до системи державного управління стосовно прискорення процесів європейської інтеграції України, виведення країни з економічної кризи й подолання хронічної соціальної та технологічної відсталості від передових країн світу. Всі ці вимоги мають бути трансформовані в конкретні державно-управлінські завдання та реалізуватися на засадах переходу до випереджаючого розвитку держави й суспільства, спираючись на їх економічний, технологічний та людський потенціал. Державне управління як соціальний феномен зумовлюється поєднанням двох змістовних джерел, таких як управління й держава. Однак якщо управління як вид людської діяльності було присутнє в усі часи людської цивілізації, в усіх громадах та сферах життєдіяльності людей, то державне управління з'явилося лише на певному етапі розвитку суспільства. Це пов'язане з появою держави як соціального феномена, що «визрівав» не одне тисячоліття, ставши лише на певному етапі свого розвитку універсальною організацією населення. Основну увагу приділено розвитку випереджаючого державного управління щодо його механізмів, їх теоретичного, методологічного та практичного обґрунтування, а також конкретизації завдань їх реалізації в сучасних умовах з урахуванням потреб суспільних змін. Проаналізовано науковий доробок, встановлено, що розвитку випереджаючого державного управління приділено увагу багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців. Ними визначено основні ознаки, складові та завдання формування й розвитку випереджаючого державного управління в Україні. Охарактеризовано основні аспекти механізмів вітчизняного державного управління в контексті надання йому випереджаючого характеру та вивчення можливостей їх удосконалення у взаємозв'язку з потребами випереджаючого розвитку суспільства. Визначено особливості державного управління у «випереджаючому» стані, яке вбачається в тому, щоби серед людей, професійно зайнятих у ньому, завжди існували інтелектуальне, аналітичне й прогностичне мислення, навички демократичного управління суспільними процесами. Запровадження та реалізація випереджаючого державного управління потребує певних дій, залежно від ситуації, що склалась у вибраному об'єкті управління, а також вимог часу. Визначено основні проблемні питання розвитку законодавства щодо випереджаючого державного управління.*

**Ключові слова:** випереджаючий розвиток, індикатори, контроль, державна служба, планування, концепція.

**Постановка проблеми.** Сьогодні у сфері наукового дослідження державного управління розроблено низку ефективних засобів, принципів, рішень. Водночас потребують розгляду механізми вітчизняного державного управлін-

ня в контексті надання йому випереджаючого характеру та вивчення можливостей їх удосконалення у зв'язку з потребами випереджаючого розвитку суспільства, що обумовлює актуальність вибраної теми дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблеми та методи випереджаючого державного управління щодо його механізмів, їх теоретичного, методологічного та практичного обґрунтування висвітлені у дослідженнях багатьох зарубіжних учених, таких як П. Анохін, Г. Атаманчук, Х. Бекер, Р. Роудз, Л. Юзьков. Цьому питанню приділяють увагу також вітчизняні науковці, зокрема В. Авер'янов, В. Бакуменко [3], К. Ващенко, В. Галушка [4], С. Попов, В. Цветков. З'ясовано, що більшість вітчизняних дисертаційних робіт з державного управління, а їх більше 1 800, стосується питань та проблем випереджаючого управління.

**Мета статті.** Відповідно, метою статті є обґрунтування теоретико-методологічних засад та розроблення науково-практичних рекомендацій щодо розвитку механізмів випереджаючого державного управління. Досягнення поставленої мети зумовлює вирішення низки таких завдань:

- дослідження думок науковців про змістовну сутність випереджаючого державного управління;
- формулювання визначення випереджаючого державного управління, його ознак;
- обґрунтування концептуальних напрямів політики випереджаючого розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Державне управління, як й управління загалом, належить до суспільних наук. Водночас воно є інтегрованою наукою, в якій використовуються досягнення різних галузей наукового знання. Це обумовлює необхідність використання інтегрованого підходу до з'ясування теоретичних витоків випереджаючого державного управління.

За ступенем розширення й поглиблення знань про світ прискорилась диференціація наукових дисциплін. Інституціоналізація державного управління як окремої дисципліни відбувалася в напрямі загальної політологічної традиції, завершившись лише в кінці XIX століття [5, с. 25].

Управління можна наділити багатьма ознаками, адже воно може бути системним, синергетичним, особистісно орієнтованим, оперативним, проєктним, випереджаючим, рефлексивним, корпоративним, стратегічним, партисипативним, стосуватися ризиків.

Перш за все необхідно звернути увагу на неоднозначність поняття «випереджаючий розвиток». В багатьох дослідженнях і документах практичної спрямованості йдеться про зістав-

лення динаміки певної соціально-економічної системи з динамікою інших систем аналогічного статусу. Прикметник «випереджає» в цьому разі означає більше швидку динаміку, ніж у інших систем.

Маємо перший варіант розуміння випереджаючого управління як такого, що пришвидшує розвиток. Другий варіант розуміння випереджаючого управління передбачає, що воно має змагальний аспект. Третій варіант розуміння випереджаючого управління передбачає, що воно дає змогу на підставі відслідковування та вивчення досвіду управління аналогічними системами чи об'єктами уникати допущених помилок. Маємо четвертий варіант розуміння випереджаючого управління як такого, що одним зі своїх проявів (різновидів) має індикативне управління.

Індикативне управління дає змогу відстежувати зміну динаміки найважливіших показників функціонування й розвитку об'єктів державного управління, оцінювати з урахуванням цих 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 одними особливостями випереджаючого управління є постійне спостереження за основними показниками функціонування та розвитку об'єктів державного управління, їх первинний аналіз та порівняння зі встановленими індикаторами.

Отже, важливими та обов'язковими рисами випереджаючого управління є моніторинг та поточний контроль зазначених показників. Саме це дає можливість суб'єктам державного управління своєчасно та оперативно ухвалювати управлінські рішення, забезпечуючи реальне державне регулювання.

Відстежуючи динаміку зміни показників діяльності об'єктів державного управління, суб'єкт такого управління повинен не тільки бачити значення цих показників, але й аналізувати дії, що приводять до того чи іншого результату. В разі виявлення негативної динаміки одного або декількох показників суб'єкт управління повинен приймати рішення для того, щоби зупинити цю 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 загрозливі ситуації. Таку можливість може надати розроблення сценаріїв реагування на найбільш реальні з таких ситуацій. Такими сценарними технологіями, як правило, обладнуються всі сучасні ситуаційні центри в різних сферах та галузях суспільної життєдіяльності, особливо у сферах, де існує небезпека для життя людей. Можна навести приклади функціонування таких центрів в усіх вищих органах державної влади, силових відомствах тощо.

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

Випереджаюче управління необхідне не тільки за негативної динаміки показників. Воно може бути використане навіть за досить стабільної ситуації в суспільстві, адміністративних територіях. Вивчаючи зовнішні та внутрішні чинники, які впливають на роботу об'єкта державного управління, відповідний суб'єкт такого управління має у своєму розпорядженні інформацію про зміну цих чинників. Це дає змогу шляхом аналізу та прогнозування тенденцій цих чинників приймати управлінські рішення, які допоможуть об'єкту державного управління не тільки не втратити свої позиції у своєму секторі суспільної діяльності або відносин, але й навіть зміцнити своє становище на краще.

Випереджаюче державне управління – це погляд у майбутнє країни, галузей та регіонів. Такий погляд завжди має певний горизонт бачення. За цією ознакою випереджаюче управління слід класифікувати на поточне планування (щоквартальне протягом кожного року), оперативне, або короткострокове, планування та програмування (щорічне), тактичне, або середньострокове, планування та програмування (від одного до п'яти років), стратегічне, або довгострокове, планування (від п'яти до десяти років), прогнозування розвитку (більше п'яти років), передбачення розвитку (15–30 років).

Спочатку має здійснюватися передбачення розвитку об'єкта державного управління (країни, сфери, галузі, регіону, району, великого міста), яке здійснюється з урахуванням узагальнення окремих прогнозів. Потім розробляються документи стратегічного характеру, зокрема

концепції стратегій розвитку, стратегічні плани, стратегії, SWOT-аналіз.

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

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

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

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

Для надання дієвості цієї досить громіздкої та складної системи планування та програмування задіяна система державного контролю. В ній передбачені різні види контролю (зовнішній та внутрішній, попередній, поточний та кінцевий, фінансовий, адміністративний, функціональний тощо). Зв'язка «планування → контроль» є класикою управління. Саме вона забезпечує реалізацію дієвого зворотного зв'язку в будь-яких процесах управління, зокрема в процесі випереджаючого державного управління.

Випереджаюче управління має бути не тільки змістовним, тобто не тільки передбачати виникнення проблем та способи їх вирішення, але й інноваційним, тобто передбачати нові методи та технології їх вирішення. На основі провідної нині політичної парадигми воно має виділяти інновації, актуальні для конкретних сфер, галузей, адміністративних територій.

Як зазначає А. Лоутон [2, с. 15], ознаками випереджаючого стану державного управління є широке використання суб'єктом сучасної наукової думки, вільний творчий пошук раціональних управлінських рішень, розроблення та прийняття цих рішень найбільш підготовленими фахівцями з різних галузей управління, відкрите порівняння результатів управління

з громадськими потребами, слугування інтересам суспільства, сприяння його розвитку.

Організація випереджаючого державного управління щодо безумовної ефективності його реалізації є ключовим питанням розвитку будь-якої країни. Річ в тім, що державне управління імперативно здійснює організуюче-регулюючий вплив на суспільні процеси й відносини. Будучи спрямованим на впорядкування спільного існування людей, воно завжди пов'язане з ними, їх потребами й запитамі, прагненнями та інтересами. В цьому аспекті державне управління має опосередкований вплив на свідомість, поведінку та діяльність людей.

Характер цього впливу, його ефективність, безумовно, визначаються самими людьми, перш за все тими, хто задіяний у прийнятті таких рішень (політики, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування). Зрозуміло, що без оволодіння ними основних теоретичних знань неможливі ні оптимальна організація державного управління, ні його ефективне здійснення. Виходячи з цього, органи державної влади змушені завжди боротися з можливими відхиленнями від задуманого в управлінських рішеннях, а також переборювати опір, що виникає в суспільстві.

Динаміка державного управління, що є однією з основних властивостей випереджаючого управління, зменшується через те, що всі учасники управлінської діяльності завжди є людьми, а будь-яка уніфікація такої діяльності приводить просто до закостеніння та формалізації управлінських відносин [1, с. 9].

За цих умов не спрацьовують навіть реформи, що несуть позитивні зміни, оскільки вони дуже часто охоплюють лише невелике коло явищ, залишаючи багато проблемних питань поза своїми перетвореннями, що приводить до припинення розвитку. Такі реформи, особливо коли вони безсистемні, можуть лише частково компенсувати повну їх відсутність.

На нашу думку, перехід до випереджаючого державного управління в його сучасному розумінні (інноваційне передбачення та вирішення можливих майбутніх проблем) – це основний шлях до вдосконалення функціонування та розвитку чинної системи державного управління.

Потребує унормування трансформація у вітчизняне державне випереджаюче управління принципів, передбачених переходом до концепції "Good Governance" («добре врядування»), якої дотримуються передові країни світу.

Необхідно запропонувати шляхи їх подальшого впровадження в практику, формування та раціоналізації управлінських механізмів держави, а також розробити та запропонувати законодавчим та правозастосовним органам нові практичні рекомендації для вдосконалення та поліпшення правових засад державної політики. З огляду на участь України в системі нових для неї наддержавних інтеграційних процесів необхідно уточнити методологічні напрями та критерії раціональної державно-управлінської діяльності.

Випереджаюче державне управління насамперед залежить від стану та можливостей держави. Держава має забезпечувати стабільну й ефективну життєдіяльність суспільства, соціальний порядок та політичну стабільність, дотримання загальноприйнятих «правил гри» у сферах людської діяльності.

Державне управління у «випереджаючому» стані володіє такими характерними рисами:

- глибоке врахування в управлінських рішеннях і діях реальних можливостей, конкретних об'єктивних умов та суб'єктивного фактору, динаміки та тенденцій їх змін;

- орієнтація державної політики на використання найбільш прогресивних, зарекомендованих світовою практикою та застосованих у сучасній історичній ситуації способів, форм, механізмів і ресурсів для вирішення актуальних проблем життєдіяльності людей;

- тісна взаємодія наукової думки та управлінської практики, розвинена громадська експертиза принципів державних рішень, підтримання підготовленості персоналу управління на рівні сучасного суспільного знання;

- відкритість та сприйнятливість до нових джерел та ресурсів управління, здатність своєчасно освоювати прогресивні механізми та способи вирішення управлінських проблем;

- гнучкість та адаптованість своїх елементів та їх системних взаємозв'язків, потенціал постійного самовдосконалення, розвитку та поліпшення управлінських впливів.

**Висновки і пропозиції.** Перспективи подальших досліджень випереджаючого державного управління полягають у виділенні основних напрямів та заходів, що дасть змогу прискорити його найбільш повне впровадження в Україні. До змістовної основи випереджаючого державного управління можуть увійти напрями та заходи, зокрема використання пропозицій Комітету експертів з державного управління Економічної та соціальної ради ООН.

Випереджаюче державне управління є відкритим для вдосконалення шляхом запровадження нових принципів, підходів, методів та засобів з огляду на ідею ситуаційного впорядкування системи державного управління залежно від завдань, що покладаються на неї.

**Список використаної літератури:**

1. Авер'янов В. Адміністративне право України. Київ : Юридична думка, 2004. 230 с.
2. Афанасьєва В. Введение в государственное управление : в 3 кн. Москва, 1998.
3. Бакуменко В. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методоло-

гії, практики : монографія / редкол.: В. Князєв, П. Надолішній, М. Мельник та ін. Київ : вид-во УАДУ, 2000. 328 с.

4. Галушка В. Теоретичні засади випереджаючого державного управління. Сучасні проблеми державного та муніципального управління : міжнародна науково-практична конференція. Київ, 2015. С. 17.
5. Баштанник В. Структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку систем публічного управління в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. Вісник НАДУ. 2013. С. 5–15.

**Halushka V. Yu., Lavruk M. P. Theoretical-methodological foundations of development of preliminary governance mechanisms**

*The researches made in the article are caused by the great interest of the Ukrainian society, concerning the possible prospects of its future development and the growing demands on the system of public administration for speeding up the processes of European integration of Ukraine, removing the country from the economic crisis and overcoming chronic social and technological backwardness from the leading countries of the world. All these requirements must be transformed into specific governmental tasks and implemented on the basis of transition to the advanced development of the state and society, based on their economic, technological and human potential.*

*Public administration as a social phenomenon is conditioned by the combination of two meaningful sources – government and the state. But, if government as a type of human activity was present at all times of human civilization, in all communities and in all spheres of human activity, then public administration emerged only at a certain stage of development of society. This is due to the emergence of the state as a social phenomenon that has “matured” for more than a millennium, and at some stage of its development has become a universal organization of the population. The main attention is paid to the development of pre-emptive public administration in terms of its mechanisms, their theoretical, methodological and practical justification, as well as the specification of the tasks of their implementation in the current conditions and taking into account the needs of social change. Scientific achievements have been analyzed and it has been established that many domestic and foreign scientists are paying attention to the development of advanced government. They identify the main features, components and tasks of formation and development of pre-emptive government in Ukraine. The main aspects of the mechanisms of the national state administration are described in the context of giving it a leading character and exploring the possibilities of their improvement in relation to the needs of the advancing development of society. The peculiarities of the state administration in the “pre-emptive state” are defined, which means that among the people, professionally employed in it, there is always intellectual, analytical and predictive thinking, skills of democratic management of social processes. Implementation and implementation of pre-emptive government requires some action, depending on the situation in the selected management object and the time requirements. The main problematic issues of the development of the legislation on pre-emptive public administration are identified.*

**Key words:** *advancement, indicators, control, civil service, planning, concept.*