

І. В. Шкурат, кандидат наук
з державного управління,
доцент кафедри політології
Переяслав-Хмельницького державного
педагогічного університету імені Григорія Сковороди

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВПЛИВУ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ НА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

У статті з'ясовано, що в державному управлінні важлива роль надається потенціалу розвинених країн, який полягає у глобальній інтеграції стратегії толерантної трансформації, що, перш за все, торкається впливу на таку сферу, як внутрішня державна політика та система міжнародних відносин. Перш за все, держава є лідером глобальної інтеграції. Вона повинна забезпечувати поширення принципів демократичного характеру, а згідно з цим уже мають здійснюватися трансформації, що зазнають національні системи держуправління, які належать до окремих інтеграційних об'єднань. Виявлено, що у відповідь на запит населення, що було невдоволене великим числом держустанов і низьким рівнем якості публічного обслуговування, уряди великої кількості держав наприкінці ХХ ст. впровадили кілька реформ, що покращили їхній розвиток. З'ясовано, що поява нових реалій змусила застосовувати нові підходи до управлінської діяльності у межах суспільства, такі як: заміна традиційного управління, що спиралася на застосування повноважень влади, на гнучкіші; заміна процедур чіткого бюрократичного характеру на зорієнтованість на збільшення якості публічного обслуговування. При цьому в публічному секторі «бюрократичну модель» було трансформовано до «ринкової»: акценти зміщені з діяльності відповідно до інструкцій і чітких правил на роботу, що було спрямовано на надавання якісного публічного обслуговування та досягання дієвого результату. Це привело до трансформації «держуправління» до «публічного адміністрування», а потім – і до «публічного управління». Охарактеризовано основні напрями впливу глобалізації на державу та державне управління в умовах трансформаційного розвитку. Доведено, що Україні, як країні, що пішла європейським шляхом розвитку, треба рухатися шляхом інновацій, щоб удосконалити управлінську модель у межах державного сектору. Під час удосконалення сфери публічного управління необхідно зосередити увагу на дослідженні найкращих зарубіжних тенденцій і практик, на позитивних результатах і їх використанні, пристосовуючи під національні особливості.

Ключові слова: глобалізація, глобалізаційний розвиток, державне управління, державний менеджмент, трансформація, трансформаційний розвиток.

I. V. Shkurat. Main directions of the impact of globalization on state governance in the conditions of transformation development

In the article it was found out that the potential of developed countries is an important role in public administration, which is the global integration of a strategy of tolerant transformation, which, first of all, affects the sphere of internal state policy and the system of international relations. First of all, the state is the leader of global integration. It should ensure that democratic principles are disseminated, and, accordingly, transformations that undergo national systems of state administration belonging to particular integration associations should already take place. It was revealed that the response of the population, which was dissatisfied with the large number of state institutions and the poor quality of public service, was revealed by the governments of a large number of states in the late twentieth century implemented several reforms to improve their development. It has been found that the emergence of new realities has forced new approaches to governing within the society, such as: the replacement of traditional management, which relied on the exercise of authority, by more flexible ones; the replacement of clear bureaucratic procedures and a focus on improving the quality of public service. In the public sector, the "bureaucratic model" was transformed into a "market" one: the emphasis was shifting

© **І. В. Шкурат, 2019**

from activities in accordance with instructions and clear rules of operation, aimed at providing quality public services and achieving effective results. This led to the transformation of "public administration" into "public administration" and subsequently to "public administration". The basic directions of influence of globalization on the state and public administration in the conditions of transformational development are characterized. It has been proven that Ukraine, as a European country of development, needs to move through innovation to improve the governance model within the public sector. While improving the sphere of public administration, it is necessary to focus on the study of the best foreign trends and practices, on the positive results and their use, adapting to national peculiarities.

Key words: globalization, globalization development, public administration, public management, transformation, transformational development.

Постановка проблеми. В ідеальному розумінні глобальній інтеграції відповідає спрямування на здолаття конфліктів внутрішньої системи геополітики. Наприклад, трансформація повинна забезпечувати такі позитивні трансформації в суспільному державному розвитку, що дав би їй змогу досягти науково-технічного, соціально-культурного та політико-стратегічного рівня країн, що є лідерами глобалізації. Важлива роль при цьому надається потенціалу розвинених країн, який полягає у глобальній інтеграції стратегії толерантної трансформації, що, перш за все, торкається впливу на таку сферу, як внутрішня державна політика та система міжнародних відносин. Перш за все, держава є лідером глобальної інтеграції. Вона повинна забезпечувати поширення принципів демократичного характеру, а згідно з цим уже мають здійснюватися трансформації, що зазнають національні системи держуправління, які належать до окремих інтеграційних об'єднань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню цього питання свою увагу присвятили такі науковці, як С. Завгородня, В. Зозуля, В. Соколов, О. Шаповалов, Л. Прокopenко та інші. Однак, на нашу думку, сучасні реалії зумовлюють актуальність подальших досліджень основних напрямів впливу глобалізації на розвиток державного менеджменту.

Мета статті – з'ясувати основні напрями впливу глобалізації на державне управління в умовах трансформаційного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Практично у відповідь на запит населення, що було невдоволене великим числом держустанов і низьким рівнем якості публічного обслуговування, уряди великої кількості держав наприкінці ХХ ст. впровадили кілька реформ, що покращили їхній розвиток.

Початок ХХІ ст. ознаменувався стрімкою глобалізацією економіки, наслідком якої, зокрема, є підвищення взаємозалежності національних господарських комплексів, зростання їхньої відкритості, зростання обсягів міжнародної торгівлі та іноземних інвестицій, значна диверсифікація світових фінансових ринків і ринків робочої сили, а також різке збільшення ролі транснаціональних корпорацій (далі – ТНК) у світових господарських процесах і загострення глобальної конкуренції [3]. Особливої актуальності глобалізація набуває після Другої світової війни, яка сколихнула весь світ і стала поштовхом у розгортанні глобалізаційних процесів, за яких відбуваються зміни в усіх сферах суспільного життя, формується загальна тенденція розвитку світу, що й передбачає суцільну взаємозалежність [4]. Відтоді розпочався процес заміни традиційних механізмів соціального управління на ринкові: «наказувати і контролювати» – на «мотивувати та отримувати результат» [2].

Фактично поява нових реалій змусила застосовувати нові підходи до управлінської діяльності у межах суспільства, такі як: заміна традиційного управління, що спиралося на застосування повноважень влади, на гнучкіші; заміна процедур чіткого бюрократичного характеру на зорієнтованість на збільшення якості публічного обслуговування.

Об'єктивно в публічному секторі «бюрократичну модель» було трансформовано до «ринкової»: акценти зазнали зміщення з діяльності відповідно до інструкцій і чітких правил

на роботу, що було спрямовано на надавання якісного публічного обслуговування та досягання дієвого результату. Це привело до трансформації «держуправління» до «публічного адміністрування», а потім – і до «публічного управління».

Водночас Джей М. Шавріц наголошує на тому, що належне публічне управління має бути сфокусоване на забезпечення спроможності задля досягнення результатів [1]. Згідно з практичною діяльністю, публічним управлінням включається процес ефективної роботи всієї системи державних і місцевих владних органів і передбачається наявність широкого залучення різноманітних сторін, що є зацікавленими у розробленні і втіленні держполітики та запровадженні взаємоконтролюючої системи. Згідно з теорією публічного управління, робота уряду і структур, що є неприбутковими, в певних важливих аспектах подібна до роботи приватних організацій.

Отже, одні й ті самі управлінські інструменти, що максимізують ефективність і результативність роботи, можуть використовуватися як у приватному, так і у публічному секторах. Саме тому, відповідно до Програми розвитку ООН, роль менеджерів у публічному секторі полягає в тому, щоб «... заохочувати працівників, а також представників широкої громадськості та окремих організацій, працювати разом для досягнення результатів, на які вони, можливо, мають незначний безпосередній вплив, зважаючи на децентралізацію влади [1].

Цим пояснюється те, що сучасній стадії, на якій перебуває вітчизняне публічне управління, притаманна поява новітніх інститутів, що безпосереднім або опосередкованим чином забирають чи отримують через делегування певні функції, які через об'єктивні та / чи суб'єктивні обставини неможливо ефективно застосовувати державними владними органами. До таких інституцій зазвичай зараховують низку громадських організацій: галузеві об'єднання, політичні партії, великі бізнес-об'єднання, професійні об'єднання, спілки та інше. За фактом із переліку цих об'єднань постає окрема форма суб'єктів публічної управлінської діяльності, які здійснюють активний вплив на суспільне життя.

Доцільно визначити такі основні напрями впливу глобалізації на державу та державне управління в умовах трансформаційного розвитку:

1. У розвитку глобалізації державам належить скоріше пасивна роль. Глобалізація, роблячи все більш умовними державні кордони і сприяючи підняттю національної самосвідомості в усіх куточках планети, підтримує тенденцію до збільшення числа незалежних держав.

2. Зростаюче число недержавних суб'єктів економіки і політики бере на себе низку функцій, що раніше виконувалися державою. Економічна міць транснаціональних корпорацій перевищує можливості урядів навіть середньо розвинених країн. Національні та міжнародні неурядові організації – релігійні, правозахисні, екологічні, благодійні та інші – здійснюють вплив на суспільну думку, формування політики, вироблення законів, самі виконують функції соціального захисту і навіть беруть участь у діяльності комітетів і комісій ООН. Глобальна система комунікацій зменшує роль держави на інформаційному полі, робить практично неможливим урядовий контроль за потоками інформації. Держава у прийнятті рішень усе частіше покладається на експертизу приватного бізнесу і неурядових організацій, що мають із низки питань більше інформації, ніж держструктури.

3. Разом із виникненням інших впливових інститутів держава фактично втрачає монополію на реалізацію владних функцій. Втрата державою монополії на владу не означає применшення її ролі. У національній державі завжди буде перевага (або монополія) у вирішенні таких завдань, як забезпечення порядку й обороноздатності, надання соціальних послуг, регулювання ринку, підтримка транспортної інфраструктури, контроль за видобутком природних ресурсів, регулювання міграції, вирішення внутрішніх етнічних проблем та інше.

4. Стратегія урядів різних країн у зв'язку з глобалізацією неоднакова. Уряди, що розглядають глобалізацію як загрозу, демонструють захисну реакцію: застосовують заходи

економічного протекціонізму, відгороджуються від імміграції, намагаються обмежити глобальні трансакції національним законодавством. Подібна політика в перспективі загрожує величезними витратами, пов'язаними зі зменшенням добробуту, економічним і технологічним відставанням. Найбільш динамічні держави, навпаки, уже виступають як гравці в глобальному змаганні за конкурентоздатність, економічну й інвестиційну привабливість. У цьому змаганні уряди нерідко вдаються до агресивної зовнішньоекономічної політики, дерегулювання, субсидіювання експорту, що також викликає чималі перекося. Деретулювання веде до зниження дієздатності держави, підсилює як відповідну реакцію протекціонізм або націоналізм, субсидії обертаються нераціональним розподілом бюджетних ресурсів. Обнадійливою виявляється більш активна участь держав у процесах регіональної інтеграції й у розвитку глобальних політичних мереж.

5. Держави, хочуть вони того чи ні, усе більш активно втягуються у вирішення глобальних проблем. Ба більше, вирішення багатьох із них можливо більш ефективно (або тільки) на рівні національних держав, а не міжнародних організацій. Тут, перш за все, варто назвати також проблеми всесвітнього масштабу: екологія (зміна клімату, озоніві діри, наступ пустель, викиди вуглекислого газу), злочинність, епідемії, бідність. Саме держави в перспективі будуть займатися багатьма глобальними феноменами, наприклад вирішенням завдань некерованості мегаполісів або наростанням відособленості, відчуження індивідуума від суспільства. Держава має вирішувати проблеми гармонізації системної конкуренції країн, створення архітектури глобального управління.

6. Держави міняються або повинні змінюватися, щоб не втратити конкурентоздатність у світі, що глобалізується. Критичного значення набувають посилення фінансової та банківської системи і встановлення дієвого контролю за нею, ефективність функціонування системи правосуддя, чистота самого уряду, відсутність корупції.

7. Глобалізація змінює роль держави в економіці, відносини між нею і незалежними суб'єктами, що хазяйнують. Із самостійного гравця на економічному полі держава все більше перетворюється на арбітра. В умовах, коли економіка стає все більш мобільною, загострюється конкурентна боротьба за створення найкращих умов для розміщення виробництв і залучення інвестицій, у держави з'являється все більше можливостей поживлявати національну економіку шляхом створення привабливих ринкових умов. Для великих підприємницьких структур глобальна конкуренція за світовий капітал стає жорсткішою, і шлях для них на міжнародній арені може і повинна прокладати держава. Транснаціональні корпорації прагнуть вести справи в межах міжнародної системи (або її відсутності), держави, хоч і беруть участь у формуванні цієї системи, мають пріоритетом внутрішні проблеми.

8. Глобалізація радикально підвищує вимоги до політики держави у сфері освіти. Частіше замість розмов про «бідні країни» можна почути про «країни з дефіцитом інтелекту».

9. Глобалізація висуває підвищені вимоги до компетенції державного керівництва. Конкурентоздатність держави залежить від того, наскільки вона здатна забезпечити своїх громадян, особливо інтелектуальний і політичний класи, усією повнотою міжнародної та внутрішньої інформації. Саме в цьому полягає головний зміст інформаційної безпеки в сучасній державі.

10. Глобалізація змінює систему прийняття державних рішень, висуваючи на перший план принцип субсидіарності (питання вирішуються на тому рівні, що забезпечує найбільш кваліфіковану й ефективну їх реалізацію).

11. Глобалізація породжує загальну тенденцію до децентралізації компетенції з прийняття рішень усередині держави. Ускладнення суспільних зв'язків, децентралізація економічної діяльності, інформаційних потоків приводять до неможливості їх регулювання з єдиного центру. Це має на увазі менш ієрархічне управління і координування, породжує тенденцію до побудови суспільства як мережі, а не ієрархії інститутів.

12. Глобалізація здійснює вплив на розвиток демократичних інститутів. З одного боку, велика інформаційна прозорість світу, імперативи, де централізація та ринкова конкурентоздатність прискорюють поширення демократичних цінностей та інститутів, кількість формально демократичних держав на планеті зростає. З іншого боку, з'ясовується, що демократія і ринковий лібералізм, узяті самі по собі, не створюють надійних і стійких до викликів глобалізації держав.

13. Глобалізація сприяє стиранню межі між внутрішньою і зовнішньою політикою держав. Політика, що виходить за межі однієї країни, охоплює дуже широке коло проблем. Енергетична, науково-технічна, транспортна, соціальна, екологічна політика сильніше інтернаціоналізується. Міністерства закордонних справ поступово втрачають звичну роль єдиного представника країни на міжнародній арені. Глобалізація помітно ускладнює проведення і змінює зміст зовнішньої політики держав. Порівняно з колишніми часами, коли місце у світі визначалося відносинами між двома десятками держав, зараз доводиться мати справу з двома сотнями дуже різних за розмірами і внутрішнім станом країн, кожна з яких претендує хоча б на формальну рівноправність. До них додаються сотні міжнародних організацій, інститутів і режимів, а також тисячі приватних і суспільних самодіяльних гравців різного профілю.

14. Глобалізація трансформує зміст політики безпеки держав. Збільшується роль проблем «м'якої безпеки», пов'язаних з економікою, фінансами, бідністю, екологією, етнічними конфліктами. Питання «твердої безпеки» зберігають свою значущість, усе більше переміщуючи держави з площини військового протистояння у сферу змагання в галузі високих технологій.

15. В епоху глобалізації зменшується протистояння між державами з приводу парадигм розвитку людства. Розподіл на країни першого, другого і третього світу багато в чому втрачає зміст. В епоху глобалізації буде зберігатися значення великих держав як постійних факторів світової політики. Визначальний вплив на перебіг світових справ будуть мати такі центри сили, як США, ЄС, Японія, Китай, Індія. Таким центром за сприятливого розвитку подій може виступити і Росія.

16. Глобалізація сама по собі анітрохи не впорядковує систему міждержавних відносин. Навпаки, вона веде до поширення принципів, що межують з анархією. Усвідомлення того факту, що національні держави втрачають здатність до управління внаслідок активізації трансграничних процесів, що підсилюється прозорістю кордонів, підштовхує уряди до створення трансдержавного світопорядку. Більш широка участь у функціонуючих структурах міжнародного співробітництва дає змогу державам зберегти свою роль у світі й політиці.

17. На нинішньому етапі глобалізації найбільшого значення набуває регіональний рівень інтеграції держав. На ньому легше, ніж на глобальному, установлювати загальні для всіх правила з огляду на подібність культурних традицій і економічного розвитку країн одного регіону. У регіональній інтеграції держави, перш за все, намагаються використовувати переваги вільної торгівлі і кожний з нині наявних торговельних блоків буде намагатися підсилити свій вплив через прийом нових членів. Кількість держав-членів ЄС вже досягла 25. Цілком імовірно, що кількість країн-членів НАФТА зростає до 34. В деяких регіональних блоках буде існувати загальна валюта, як зараз євро у об'єднаній Європі. Європа в межах ЄС входить у стадію постнаціональної держави. Схожим шляхом може піти і НАФТА, якщо цьому не перешкодить протекціоністське та імміграційне законодавство в США. В Азії й Африці інтеграція йде більш повільними темпами, що не востаннє пояснюється незавершеністю процесів створення багатьох національних держав. Потяг до інтеграції спостерігається і між країнами СНД, але поки рівень їхньої взаємодії далекий від моделей ЄС і НАФТА.

18. Активізуються зусилля держав із створення системи глобального управління (global governance). СОТ, МВФ, Світовий банк уже зараз займаються питаннями регулювання

фінансових ринків, корупції, конкурентної економічної політики, екологічних стандартів, торговельних тарифів, які раніше були виключною справою національних держав. Українська держава, щоб не залишитись на узбіччі цивілізації, повинна активно включитись у процеси глобалізації, щоб мати від них найбільшу користь. Зважаючи на це, вбачається доцільним проведення більш масштабних і ґрунтовних досліджень проблем глобалізації.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Проводячи узагальнення здійсненого аналізу щодо переходу держуправління до сучасної системи регулювання суспільства, який переживають розвинені держави, треба підкреслити: Україні, як країні, що пішла європейським шляхом розвитку, треба рухатися шляхом інновацій, щоб удосконалити управлінську модель у межах державного сектору. Під час удосконалення сфери публічного управління необхідно зосередити увагу на дослідженні найкращих зарубіжних тенденцій і практик, на позитивних результатах і їх використанні, пристосовуючи під національні особливості. Кожен такий крок повинен бути зроблений відповідно до очікувань громади і вибудовувати управлінську модель, яка створить баланс між інтересами важливих суб'єктів суспільних процесів.

Список використаних джерел:

1. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>.
2. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 17 грудня 2009 р. / за заг. ред. Л.Л. Прокopenка. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. 224 с.
3. Завгородня С.П. Вплив глобалізаційних тенденцій на державне управління економічною безпекою. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1. С. 227–235.
4. Зозуля В.О. Вплив глобалізації на демократичне врядування. *Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України*. Вип. 2 (33) / за ред. А.В. Соколова, О.М. Шаповалова. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 14–18.

References:

1. Glossary of the United Nations Development Program. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary> [Ukrainian].
2. Prokopenko L.L. (ed.) (2009), Yevropeizatsiia publicnoho administruvannia v Ukraini v konteksti ievropejs'koi intehratsii [Europeanization of public administration in Ukraine in the context of European integration]. Dnipropetrovs'k : DRIDU NADU. 224 p. [Ukrainian].
3. Zavhorodnia S.P. (2014), "Vplyv hlobalizatsijnykh tendentsij na derzhavne upravlinnia ekonomichnoiu bezpekoiu" ["Influence of globalization tendencies on state management of economic security"]. *Universytets'ki naukovi zapysky [University scientific notes]*. № 1. P. 227–235 [Ukrainian].
4. Zozulia V.O. (2017), Vplyv hlobalizatsii na demokratychnе vriaduvannia [The Impact of Globalization on Democratic Governance]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. Dnipropetrovs'k : DRIDU NADU. P. 14–18 [Ukrainian].