

УДК 332.02+352

Туровская О.А.

*слушательница 3-го курса докторантуры
Папского университета Иоанна Павла II в Кракове***ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ В ШВЕЙЦАРИИ:
ПРЕИМУЩЕСТВА И ВОЗМОЖНОСТИ ВНЕДРЕНИЯ В УКРАИНЕ**

Обосновано, что вопросы развития системы управления являются предметом теоретических и практических исследований значительного количества научных работ философского, психологического, культурологического, социологического и педагогического направлений. Начиная со времени появления первых социальных теорий люди стремились сформулировать законы управления процессами, происходящими в обществе, и использовать выявленные закономерности в тех или иных целях. Доказано, что для усовершенствования принципов осуществления государственного управления в Украине целесообразно применить практику зарубежных стран, а именно специфику управления в Швейцарии, что будет способствовать более продуктивной и плодотворной работе при принятии законов, контролю над ними и разрешению конфликтов при их реализации. Установлено, что опыт Швейцарии можно использовать и во время теоретического обоснования некоторых принципов управления (децентрализация, законность, разделение властей) и последующей их реализации с учетом особенностей развития системы государственного управления и управленческой деятельности в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, реформирование, Швейцария, философия управления, свобода, общественный прогресс, гражданское общество.

Туровська О.А. ДЕРЖАВНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ У ШВЕЙЦАРІЇ: ПЕРЕВАГИ ТА МОЖЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Обґрунтовано, що питання розвитку системи управління є предметом для теоретичних і практичних досліджень значної кількості наукових робіт філософського, психологічного, культурологічного, соціологічного та педагогічного напрямів. Починаючи з часу появи перших соціальних теорій люди прагнули сформулювати закони управління процесами, що відбуваються в суспільстві, і використовувати виявлені закономірності в тих чи інших цілях. Доведено, що для вдосконалення принципів здійснення державного управління в Україні доцільно застосувати практику зарубіжних країн, а саме специфіку управління в Швейцарії, що буде сприяти більш продуктивній, плідній роботі під час прийняття законів, контролю над законами і вирішенню конфліктів під час їх реалізації. Встановлено, що досвід Швейцарії можна використовувати і під час теоретичного обґрунтування деяких принципів управління (децентралізація, законність, поділ влади) і подальшої їх реалізації з урахуванням особливостей розвитку системи державного управління та управлінської діяльності в Україні.

Ключові слова: державне управління, реформування, Швейцарія, філософія управління, свобода, суспільний прогрес, громадянське суспільство.

Turovska O.A. STATE MANAGEMENT SYSTEM IN SWITZERLAND: ADVANTAGES AND POSSIBILITIES OF IMPLEMENTATION IN UKRAINE

The article substantiates that the issues of the development of the management system are subject to theoretical and practical studies of a significant number of scientific works of the philosophical, psychological, cultural, sociological and pedagogical directions. Since the emergence of the first social theories, people have sought to formulate laws governing the processes occurring in society, and use the revealed patterns for various purposes. It is proved that in order to improve the principles of public administration in Ukraine, it is advisable to apply the practice of foreign countries, namely the specificity of management in Switzerland, which will contribute to more productive, fruitful work in adopting laws, monitoring laws and resolving conflicts in their implementation. We have established that the experience of Switzerland can also be used during the theoretical substantiation of certain principles of governance (decentralization, legality, separation of powers) and their subsequent implementation, taking into account the specifics of the development of public administration and management in Ukraine.

Keywords: public administration, reforming, Switzerland, management philosophy, freedom, social progress, civil society.

Постановка проблеми. Управление – это вид общественной деятельности, предусматривающий систему скоординированных действий субъекта на объект для выполнения определенных организационных задач. Начиная со времени появления первых социальных теорий люди стремились сформулировать законы управления процессами, происходящими в обществе, и использовать выявленные закономерности в тех или иных целях. Интерес философии к проблемам управления появился еще в античности и связан, прежде всего, с именами Платона и Аристотеля. В историческом контексте необходимо упомянуть также Н. Макиавелли, Т. Гоббса, И. Канта, Г. Гегеля, К. Маркса, М. Вебера, А.А. Богданова [14, с. 1]. Они сформировали философские и экономико-теоретические основы управления как вида деятельности.

Разностороннему изучению и критическому анализу понятий «управление» и «государственное управление» посвящено значительное количество научных работ философского, психологического,

социологического и педагогического направления. Эти понятия интересовали выдающихся мыслителей человечества: Хаммурапи, Платона, Аристотеля, Сократа, Ксенофонта, Александра Македонского, Джеймса Стюарта, Томаса Гоббса, Адама Смита, Ричарда Аркрайта, Роберта Оуэна и др., которые через обоснованные значения управленческих процессов в обществе и их влияние на дальнейшее развитие социума и государства продемонстрировали важность толкования управленческих понятий в стратегических векторах развития человечества.

Постепенный переход от романтизма 1990-х г. к реализму настоящего показал необходимость в пересмотре ключевых положений государственной службы, в том числе и в Украине [5, с. 79]. Для того чтобы реализовать в Украине взятые на себя обязательства перед международными институтами, нужно шаг за шагом реформировать институты публичной власти. К таким мерам относится пересмотр основных принципов институциональной способности государственной службы.

Стоит не забывать и о том, что реформа государственной службы тесно связана с административной реформой, поскольку именно институциональные положения последней не нашли своего полного отражения как в законодательстве Украины, так и на практике управленческих отношений. Одним из аспектов такого государственного реформирования должно стать устранение условий и причин, способствующих совершению государственными служащими коррупционных правонарушений, выработки в этой связи ряда превентивных мер общегосударственного масштаба. Движущим средством должна служить институциональная составляющая государственной службы как первооснова для формирования корпуса добродетельных и ответственных перед обществом государственных служащих. В настоящее время полная и глубокая оценка состояния дел в системе государственного управления Украины не проводилась.

Сложные социально-экономические и политические процессы, происходящие в Украине, ставят на повестку дня вопросы активизации процессов сотрудничества органов власти с институтами гражданского общества, бизнес-структурами для устойчивого развития государства и его регионов. Поэтому органы власти должны обеспечить возможность функционального взаимодействия с каждым гражданином, с каждой общественной организацией и с каждым юридическим лицом для обеспечения функционального взаимодействия. Все указанное требует дальнейшего исследования теоретико-методологических основ реформирования системы государственного управления в современном трансформационном обществе с учетом опыта, который имеется в развитых странах мира. Примером такой страны может стать Швейцария.

Анализ последних исследований и публикаций. Теоретической основой данной статьи стали идеи и концепции отечественных и иностранных политологов, юристов, историков, философов, экономистов, специалистов по государственному и муниципальному управлению, которые занимаются проблемами государственного устройства, конституционного права и философией управления: Ю. Сурмина [1], Т.В. Гайда [2], И. Грицака [3], Е. Евграфова [5], С.А. Ерохина [6], В. Бакуменко [7], И. Черленик [9], Ю.А. Чернецкого [11] и др. Среди ученых в области государственного управления можно выделить В. Бакуменко, С. Серегина, В. И. Лугового [7], В.М. Князева [8], Н. Нижник [9], В. Казакова, В. Корженко, В. Мартыненко, В. Мамонову, В. Надолишнего, А. Руденко, которые предлагают взгляды на теоретические концепты развития системы управления на национальном и региональном уровнях.

Более двадцати лет развивается в Украине сфера науки государственного управления, в т. ч. и философия государственного управления. За это время воспитано сотни высококвалифицированных специалистов, написаны тысячи актуальных публикаций (статей, монографий, учебных пособий, учебников, словарей, энциклопедий). В частности, разработкой проблем философии государственного управления активно занимаются В. Князев, С.А. Ерохин [6], С. Балабаева, Р. Войтович, В. Воронкова, Ю. Кальниш, М. Кашуба, А. Колодий, Н. Кораблева, Ю. Куц, А. Молодцов, В. Попова [10], В. Сычева, Л. Хашиев и др. Однако, как показывает анализ диссертационных исследований, посвященных проблемам государственного управления, философским аспектам управленческой деятельности не уделяется должного

внимания. В профессиональных учебниках вообще отсутствуют разделы по философии государственного управления, а имеющиеся отдельные публикации, как правило, слишком перегружены общими соображениями о природе управления вообще и публичного управления в частности. Философские дисциплины, касающиеся государственного управления, вообще постепенно вытесняются из учебного процесса высшей школы. Указанные вопросы требуют дальнейшего исследования с использованием передового опыта развитых стран.

Цель статьи заключается в исследовании системы государственного управления, анализе и сравнении принципов управленческой деятельности в Швейцарии и Украине.

Изложение основного материала исследования. Управление – целенаправленная рациональная деятельность. В этом контексте принципиально важно понимать, что в современной науке и философии понятие рациональности подверглось серьезной трансформации с учетом стохастического характера природных и общественных процессов, разнообразия типов бытия, наличия различных связей и тенденций самоорганизации. Для управления в начале XXI в. характерен своеобразный возврат к рационализму, но уже в новом понимании.

На каждом этапе развития общества и государства возникает потребность выделения и определения принципов управленческой деятельности. Их эволюция обусловлена кардинальными изменениями в концепции управления, которой придерживаются в определенный момент времени в той или иной стране. На рубеже двух тысячелетий в мире происходят сложные, противоречивые и глубокие изменения и преобразования. Это прежде всего касается Украины, которая только полтора десятилетия назад начала развиваться как независимое государство, отказавшись от принципов управления советской страны. В нашей стране на сегодня только формируется гражданское общество и философия управления в условиях независимости.

Повышенное внимание к философскому осмыслению теории и практики государственного управления вызвано сложными процессами социально-экономического и политического характера, сопровождающих Украинское государство. И сегодня отсутствуют более-менее приемлемые именно для Украины научные концепции, учитывающие действие таких факторов общественной психологии, как мотивы поведения людей, способы их мышления, народные традиции, распространенные привычки, на основании которых должно происходить развитие украинского общества. Разработка таких концепций связана с необходимостью применения адекватной философской методологии научных исследований.

Вместе с тем в современном обществе философия выходит за пределы образовательных учреждений в реальную человеческую жизнь, и от каждого конкретного человека, а особенно от государственного служащего, требуется применение усилий, знаний, умений и навыков новой философской культуры мышления.

Философия как форма осмысления мира человеческой жизни стремится средствами рационального познания выяснить сущностные особенности в единстве единичного и общего, природного и социального, свободного и ответственного, сущностного и существующего, необходимого и случайного, правовой и моральной, причинной и следственной, оставаясь на ценностных, социально-политиче-

ских, нравственных, эстетических, управленческих и других аспектах человеческой экзистенции.

Необходимо отметить, что стиль управления и его философские принципы утверждаются в течение многих лет, иногда веков. Есть только единичные примеры стран, где данные процессы завершились с положительными социо-экономическими результатами. Одним из таких примеров является Швейцария. Изучая опыт этой страны, следует отметить, что это федеративная парламентская республика. Форма правительства определена в конституции для конфедерации и кантонов. Законодательный орган – федеративные собрания с двумя палатами, которые обладают одинаковыми правами: совет государств (46 представителей кантонов) и национальный совет (200 представителей). Федеративная ассамблея избирает семь федеральных членов совета (исполнители), и каждый год из этой группы выбирают президента конфедерации (табл. 1). Каждый кантон имеет свои конституцию, парламент, правительство, и суд. Федеративная конституция предоставляет только ограниченную, четко определенную власть конфедерации. В рамках кантонов около 2 800 коммун.

Устойчивое экономическое развитие и необходимость приспособляться к современным глобализационным вызовам требуют адекватных изменений в принципах государственного управления. Ключевыми принципами реализации государственной власти в Швейцарии являются принципы: демократизма, правовой упорядоченности и публичности управленческой (табл. 2).

Как показывает вся история цивилизации, без должной разработки принципов управления становится невозможной его конкретная реализация в будущем. Проблемы совершенствования государственного управления в Швейцарии решались на протяжении длительного промежутка времени. Швейцария является классическим примером многонационального

федеративного государства. Возникла Швейцарская Конфедерация в 1291 г. и выдержала более 700 лет испытаний историей. Соответственно, за столь длительное время постепенно накапливались принципы и механизмы реализации государственной власти.

Особенно актуально заимствование опыта Швейцарии по реформированию организационной структуры государственного управления в контексте административной реформы для Украины. Следует обратить внимание на принцип субсидиарности в Швейцарской Конфедерации. Он, прежде всего, ограничивает компетенцию федерации полномочиями, делегированными кантонами. Делегирования полномочий снизу вверх является большим преимуществом для кантонов.

Такой положительный опыт можно применить в Украине для формирования новых институтов, организационных структур и инструментов осуществления государственного управления. Отсюда – потребность в децентрализации управления, разграничении сфер компетенции органов исполнительной власти и местного самоуправления, поддержке местных инициатив. Только поэтапное и целенаправленное выполнение определенных направлений позволит Украине стать мощной европейской державой.

Анализ исторического становления швейцарского государства свидетельствует о том, что единство достигается многовековыми стремлениями и усилиями, построенными на принципах централизации, субсидиарности и сохранения многообразия организационных структур. Швейцарский федерализм предлагает систему принципов и методов союза в разнообразии. Децентрализованная конфедерация формирует общество и аккумулирует силы, постоянно раскрывая региональный и национальный потенциал, направляя его на достижение общей цели. Принципы организации позволяют функционировать разнообразным автономным системам, обе-

Таблица 1

Государственное устройство Швейцарии

Форма правления	Федеративная парламентская республика, имеющая три политических уровни: конфедерация, кантоны, общины. Система управления государством построена на трех составляющих: референдум, парламент, правительство.
Конституция	Новая редакция Конституции принята в 1999 г., вступила в силу в 2000 г.
Институт Президента	Федеральный президент избирается Федеральным собранием из членов Федерального совета сроком на один год по принципу ротации и выполняет, главным образом, представительские функции.
Исполнительная власть	Коллективным главой государства, высшим исполнительным и распорядительным органом является Федеральный совет (правительство), в состав которого входят: семь федеральных советников, которых сроком на четыре года избирает парламент нового созыва на первом совместном заседании обеих палат. Согласно Конституции, федеральные советники равны в правах и принимают решения на коллегиальной основе.

Источник: систематизировано на основе [12; 13]

Таблица 2

Ключевые принципы реализации государственной власти в Швейцарии

Принцип	Основное содержание
Демократизма	В Швейцарии действует принцип прямого народовластия, который предоставляет гражданам возможность широкого участия в решении государственных дел. Демократические основы осуществления управления заложены в Конституции Швейцарской Конфедерации.
Правовой упорядоченности	Швейцария входит в романо-германскую правовую систему, но имеет ряд специфических черт. Правовой порядок в сфере исполнения законов и других нормативно-правовых актов относительно государственного управления проводился путем внесения нескольких десятков поправок в Конституцию 1874 г. И только в 1999 г. была принята Конституция Швейцарской Конфедерации.
Публичности управленческой	В жизни швейцарцев референдум играет огромную роль, почти каждую неделю они голосуют, и решения влияют на принятие законов, выполняют функцию вето. Доступность государственного управления для граждан проявляется также в возможности внести поправку в Конституцию.

Источник: систематизировано на основе [12; 13]

спечивая их участие в достижении целей динамично развитого общества. В результате сохраняются самостоятельность регионов, эффективная система взаимосвязей государственных и общественных институтов.

Демократическая традиция управления, подтвердившая свое успешное существование в Швейцарии, является уникальной для Украины. Если сравнивать швейцарскую систему государственного управления с другими европейскими странами, то очевидна четкая децентрализация работы органов государственной власти. Для оптимизации процесса принятия и внедрения решений, а также его приближения к непосредственным интересам граждан в Швейцарии было введено институциональное распределение трех уровней управления: федерации, кантона и общины. На каждом из уровней управления определяются четкие функции и обязанности органов власти, которые реализуются в сотрудничестве друг с другом, а также с институтами высшего уровня.

Значительное внимание заслуживает опыт Швейцарии в обучении будущих управленцев. Ведущим институтом в системе профессионального обучения государственных служащих является Институт повышения квалификации в области государственного управления (Institute for Advanced Studies in Public Administration – IDHEAP). IDHEAP является независимым фондом, который в своей работе тесно сотрудничает с Лозаннским университетом и Швейцарским федеральным технологическим институтом в Лозанне. Проходят подготовку в Институте повышения квалификации в области государственного управления, представители органов власти и лица, которые планируют после окончания учебы работать в публичном секторе. В Институте разрабатываются также профессиональные тренинги для членов административных органов.

Выводы из проведенного исследования. Государственное управление связано с рациональным регулированием и организацией деятельности людей для получения эффективного социально значимого и полезного результата. В этом отношении философия позволяет науке государственного управления выйти за свои собственные границы исследования, расширить горизонт собственного видения управленческих проблем, превзойти себя. Следовательно, основой философствования можно считать всю социально-историческую деятельность людей, в том числе и управленческую.

Для формирования принципов осуществления власти в Украине целесообразно применить практику управления Швейцарии, которая будет способствовать более продуктивной, плодотворной работе при принятии законов, контроле над законами и разрешению конфликтов при их реализации в украинском парламенте. Опыт Швейцарии можно использовать и во время теоретического обоснования некоторых принципов управления (децентрализация, законность, разделение властей) и последующей их реализации с учетом особенностей развития системы государственного управления и управленческой деятельности в Украине.

Швейцарский опыт может быть изучен и в дальнейшем использован в украинской практике, в частности при проведении децентрализации и реформ местного самоуправления. Как показала швейцарская модель, передача полномочий от центра на места – в кантоны и общины – не только не снижает, а, наоборот, повышает эффективность государственного управления в стране. Находясь на местах, чиновники получают все возможности для изучения актуальных для общества проблем и могут спланировать наиболее оптимальное использование ресурсов для их решения. Этот опыт станет неопределимым для Украинского государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Бакуменко В. Методология государственного управления: проблемы становления и дальнейшего развития / В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмин // Вестн. УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 68–81.
2. Гайдай Т.В. Методологическое значение теории научных парадигм для исследования развития экономической науки / Т.В. Гайдай // Экономика. – 2005. – № 75–76. – С. 62–65.
3. Грицак И. Принципы права Европейского Союза и концепция административной реформы в Украине / И. Грицак // Сб. наук. пр. НАДУ. – 2005. – Вып. 1. – С. 25–34.
4. Децентрализация публичной власти: опыт европейских стран [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.org.ua/publications/2011-06-15-11-46-49/1416-detsentralizatsiia-publichnoi-vlady.html>.
5. Евграфова Е. Доктрины и концепции в правовой системе Украины: формы и сферы применения / Е. Евграфова // Право Украины. – 2010. – № 5. – С. 77–82.
6. Ерохин С.А. Структурная трансформация национальной экономики (теоретико-методологический аспект) : [монография] / С.А. Ерохин. – М.: Мир знаний, 2002. – 528 с.
7. Лозинская Т.Н. Национальный продовольственный рынок в условиях глобализации: Методология государственного управления: словарь-справочник / Сост. В. Бакуменко [и др.] ; ред. И. Луговой [и др.] ; НАГУ при Президенте Украины ; Ин-т проблем гос. управления и местного самоуправления. – М.: НАГУ, 2004. – 195 с.
8. Нижник Н. Проблемы настоящего государственного управления в Украине / Н. Нижник // Актуальные проблемы государственного управления на новом этапе создания государства : материалы научно-практической конф. С междунар. Участием (Киев, 31 мая 2005 г.). – С. 23–29.
9. Нижник Н. Синергетически-рефлексивная модель социальной самоорганизации и управления / Н. Нижник, И. Черленяк // Вестник НАГУ. – 2003. – № 3. – С. 5–14.
10. Попова В. Конкуренентоспособность экономики Украины: источники формирования и социальные последствия / В. Попова // Экономика Украины. – 2008. – № 8. – С. 4–13.
11. Чернецкий Ю.А. О некоторых ключевые понятия науки государственного управления / Ю.А. Чернецкий // Актуальные проблемы государственного управления. – 2003. – № 3. – С. 9–13.
12. Швейцария (Швейцарская Конфедерация) – всеобщее обозрение [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ua.textreferat.com/referat-4179.html>.
13. Швейцарский опыт местного самоуправления [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://despro.org.ua/media/articles/av_despro_02_v.
14. Управление. Философия. Общество [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://vphil.ru/index.php?id=197&option=com_content&task=view.