

В. В. Наконечний,
к.політ.н., докторант,
доцент кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ,
м. Харків

КОНСТИТУЮВАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ «ІМПЛАНТОВАНА САМОВРЯДНІСТЬ» ЯК СТРАТЕГІЇ ОСМИСЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕСІВ НА РІВНІ МІСТА

У статті розглянуто теоретичні підходи щодо механізмів конституювання методології «імплантована самоврядність» як стратегії осмислення державно-управлінських процесів на рівні міста

Ключові слова: управління містом, місцеве самоврядування, державне управління, імплантована самоврядність, вбудований лібералізм.

Дослідження проблематики управління містом буде ефективним при врахуванні динаміки суспільно-політичного буття. Адже, якщо раніше процедури процесу пізнання були переважно сфокусовані на пізнанні статичних об'єктів (наприклад, управлінські функції в системі організації владних органів міста), то в наш час стає пріоритетним пізнання управління містом як певного явища в динамічному контексті.

Методологічні питання організації влади міста, механізмів та теоретичних засад його управління стали об'єктом дослідження багатьох науковців. Даний напрямок дослідження успішно розробляють В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Бойко-Бойчук, В. Вакуленко, І. Дробот, В. Куйбіда, С. Саханенко, В. Тертичка, Ю. Шаров та ін. Утім теоретичні питання конституювання методології «імплантована самоврядність» як стратегії осмислення державно-управлінських процесів на рівні міста ще не набули достатнього теоретичного узагальнення.

Мета статті полягає в узагальненні теоретичних підходів щодо конституювання методології «імплантована самоврядність» як стратегії осмислення державно-управлінських процесів на рівні міста.

Феномен міста можна розглядати як певну систему. Як зазначає О. М. Барановська, у сучасній науці найбільш поширені такі класифікації

систем: відкриті та закриті, детерміновані та індетерміновані (або їх ще означають як передбачувані та непередбачувані), керовані та некеровані [1, с. 67].

Тривалий час вважалося, що зворотність – характеристика закритих систем, тоді як відкритим системам притаманні процеси незворотності. Більше того, зворотність доволі часто ототожнювалася із керованістю системи. Це переважно спричиняло домінування досліджень феномену управління лише в контексті детермінованих систем. Проте сьогодні вже не вважається, що зворотні процеси притаманні лише закритим системам. У відкритих системах, до яких відноситься місто, зворотні процеси, будучи умовно допустимими, мають місце.

Стосовно поняття незворотності також спостерігається своєрідна зміна акцентів. Так, раніше концепт незворотності асоціювався переважно з процесами, що не піддаються контролю. У контексті теорії самоорганізації незворотність можна сприймати як певний спосіб виявлення напрямків подальших перетворень (завдяки процесу біфуркації), як своєрідне «переключення» динамічного режиму. Біфуркація демонструє аж ніяк не деградацію системи, вона показує новий рівень стабільності, яка встановиться після фази хаосу. Саме хаос, на думку І. Пригожина, породжує новий порядок [9, с. 269]. За умов хаосу зростає ймовірність взаємовпливів зворотних та незворотних процесів: зворотні процеси забезпечують рівновагу та стійкість, а незворотні – сприяють еволюції.

Таким чином, сама постановка питання щодо виявлення залежності між керованістю та зворотністю свідчить про оперування лише термінологічним інструментарієм методології детермінізму, що неадекватно сучасним реаліям динамічного суспільно-політичного буття. Щодо поняття зворотності слід лише зазначити, що воно більшим чином співвідноситься з певними стійкими зв'язками, що певною мірою забезпечують відновлення системи.

У цілому, це означає, що не варто у науковому дослідженні відкритої системи опиратися лише на стратегії причинності. Адже аналіз державно-

управлінської сфери буде оптимальним лише за умови врахування світу людських взаємодій, якому притаманні спонтанність та незворотність. Так, Б. Крауз-Мозер зазначає, що «людська поведінка більше звернена в напрямі суб'єктивно визначених цілей, ніж визначається причинами, чи якими-небудь цілями, існуючими незалежно та поза контролем свідомості» [6, с. 71]. Тобто, при аналізі проблематики управління містом вагома роль належить не виявленню причин певних явищ, а визначенню цілей суб'єктів управлінської діяльності.

Ефективність управлінської діяльності в сучасну епоху обумовлюється різними чинниками. Одним із вагомих факторів, що впливає на формування оптимальної політики держави є феномен глобалізації, яка проявляється в різних сферах суспільного буття (економічній, політичній, соціокультурній тощо) [2; 4; 10; 14].

Сьогодні, на думку Ф. Фукуяма, найбільш важливою проблемою світового співтовариства є побудова сильної держави. Адже слабкі держави зіштовхуються з масою проблем (СНІД, бідність, наркотики тощо) [11, с. 5]. Для сучасних політиків одне з основних завдань полягає «у пом'якшенні державної влади, у спрямуванні її активності в сферу дотримання законності людьми, яким вона служить, та в регулюванні використання влади згідно з законом» [11, с. 13].

Разом із тим, слід зазначити, що створення сильної держави аж ніяк не означає зменшення чи обмеження її функцій. Ф. Фукуяма виділяв пріоритетні функції на трьох рівнях (*мінімальні* функції; *проміжні* функції та *активні* функції) лише стосовно двох сфер впливу – «види протидії ринку» та «підвищення соціальної забезпеченості» [11, с. 22]. До *мінімальних* функцій відносяться наступні функції: забезпечення дійсної суспільної корисності; захист, закон і порядок; права власності; макроекономічне регулювання; суспільна охорона здоров'я; підвищення соціальної захищеності. *Проміжні* функції включають такі позиції: звернення до зовнішніх проявів; освіта, захист довкілля; регулювання монополій; боротьба з недостатнім рівнем освіченості;

страхування, фінансове регулювання; соціальне страхування. До *активних* функцій відносяться: індустріальна політика; перерозподіл капіталу. Причому, вплив державних інститутів посилюється у такому напрямку здійснення функцій: від мінімальних через проміжні до активних.

Отже, сфера впливу держави на суспільство (коли на уряд покладаються різні функції) має бути обмеженою. Але держава має бути сильною, тобто, бути здатною планувати та впроваджувати в життя певний політичний курс і забезпечувати підпорядкування законам. Відповідно, основою сили держави є, насамперед, дотримання законів. Крім того, на думку О. Кіндратець, ознакою сильної держави в сучасну епоху є її здатність захистити суверенітет в умовах глобалізації [5]. Показником сильної держави є також її спроможність зберігати політичну стабільність в умовах модернізації.

Відмінність між двома аспектами державності – обмежена сфера впливу держави та сильні ефективні державні інститути – дозволяє створити матрицю для розмежування ступеню державності в різних країнах (див. рис. 1). Вісь Y – це сила державних інститутів, а вісь X – сфера впливу державних інститутів. США знаходиться в квадранті II, оскільки тут високий рівень сили державних інститутів (їхнє дотримання закону, строге впровадження запланованого політичного курсу тощо). Разом з тим, сфера впливу державних інститутів у США (вісь X) строго обмежена.



Рис. 1. Державність та ефективність [11, с. 29]

Для СРСР був характерним високий рівень як сили державних інститутів, так і рівень сфери їхнього впливу на суспільне життя. Тобто, державою регулювалися іноді навіть суто приватні справи індивідів, що суттєво обмежувало свободу людини. Сьогодні Україну стосовно означених характеристик державності та ефективності можна, на наш погляд, розмістити у квадранті IV, коли інститути держави видаються слабкими (насамперед через недотримання законів та стабільного політичного курсу), а рівень втручання держави в суспільні сфери надто високий.

Надмірний рівень втручання держави в суспільні сфери можна продемонструвати за допомогою аналізу статистичних даних стосовно кількості державних службовців в Україні. В наш час в Україні кількість людей, які є уповноваженими на виконання функцій держави, складає 1 млн. 158 тис. 677 осіб [12, с. 4]. Причому, у системі законодавчої влади їх кількість – 3 991 особа. У системі виконавчої влади, включаючи адміністрацію Президента України, її інституції, обласні та районні державні адміністрації, Кабінет міністрів, міністерства тощо, задіяно 368 063 осіб. В органах судової влади працює 51 553 особи (з них: у прокуратурі – 14 900 осіб та 7 872 суддів). Більш детальна інформація представлена в таблиці.

Таблиця

Розподіл державних службовців в Україні за сферами діяльності, 2012 р.
[12, с. 4]

<i>№ з/п</i>	<i>Сфера діяльності</i>	<i>Кількість осіб</i>
1.	Органи системи законодавчої влади	3 991
2.	Адміністрація Президента України та її інституції	1 670
3.	Обласні та районні державні адміністрації	72 520
4.	Кабінет міністрів, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади	293 873
5.	Військові формування та правоохоронні органи	701 695
6.	Прокуратура	14 900
7.	Органи судової влади	36 653
8.	Органи державної влади зі спеціальним статусом (Нацбанк, ЦВК тощо)	15 493
9.	Інші органи державної влади	17 882
	Усього	1 158 677

Слід зазначити, що в органах державної влади в Україні існує так званий технічний персонал (водії, прибиральниці, двірники тощо), який становить біля 10 % від кількості державних службовців. Тобто, в Україні можна нарахувати ще біля 110 000 осіб технічного персоналу. Крім того, в Україні існує багато державних установ та організацій, у яких окремі керівні посади віднесено до посад державних службовців. Наймасштабнішою з них є ДУС (Державне управління справами) – організація, покликана обслуговувати керівництво держави. Сьогодні ДУС, включаючи біля 50 підприємств та установ (санаторії, готелі, будівельні фірми, медичні установи тощо), певним чином виступає в ролі «держави в державі». Також при різних міністерствах існують навчальні заклади, підприємства, установи, які також є державними. Державними є більшість засобів масової інформації, багато закладів мистецтва тощо. Депутатський корпус, сфера державної освіти та медицини тощо теж укомплектовані особами, що відносяться до державного сектора.

Таким чином, у державному секторі України працює понад 5,5 млн осіб, що складає понад чверть економічно активного населення (20 221 000 осіб) та майже третину зайнятого населення (18 436 000 осіб) [12, с. 4].

Спостерігається значна диспропорція у розмірах видатків державного бюджету на окремі категорії осіб, що зайняті у державному секторі. Так, у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади найбільш вагома частина коштів спрямована на забезпечення працівників прокуратури (145,3 тис. грн на рік), тоді як на одного працівника правоохоронної системи виділено лише 59,6 тис. грн. на рік. На цьому тлі мізерними видаються кошти, виділені на одного працівника сфери освіти (16,3 тис. грн на рік) чи сфери охорони здоров'я та соціального захисту (25,1 тис. грн на рік). Доволі низькими є кошти, що виділяються на загальнодержавні функції (управління державним апаратом): всього 36,8 тис. грн на рік на одного працівника. У цілому, такі перекоси у розподілі видатків державного бюджету на утримання працівників державного сектору створюють поле для корупції, зважаючи на низький рівень зарплат у сфері освіти, медицини та сфері низової ланки управління державним апаратом.

Разом із тим, за останні двадцять років в Україні в органах виконавчої влади спостерігається значне зростання кількості працівників – у чотири рази [12, с. 4]. А за останні десять років (з 2002 р. по 2011 р.) майже на чверть (23,5 %) збільшилася кількість державних службовців, яким присвоєно відповідні ранги. Кількість посадових осіб місцевого самоврядування зросла за останні десять років майже на третину (32 %). Все це відбувається на фоні різкого зменшення населення України.

В Україні не лише «роздутий» державний апарат, але й надмірна кількість правоохоронців, яких налічується сьогодні 780 на 100 тис. населення. Наприклад, у СРСР налічувалося 214 міліціонерів на 100 тис. населення (всього в міліції служили 628 139 осіб, а населення становило 293 млн 47 тис.).

Слід також зазначити, що значні перекоси спостерігаються у співвідношенні кількості осіб, що працюють у державній службі України, до осіб, що працюють у сфері місцевого самоврядування. Так, кількість державних службовців, яким присвоєно відповідні ранги, складає 280 464 особи, тоді як посадових осіб місцевого самоврядування всього 99 204. Це вказує на той факт, що влада в Україні надто централізована. «Саме тому ми досі не маємо потужних місцевих бюджетів, місцевої міліції та належного місцевого самоврядування загалом» [12, с. 4].

Отже, завдання державної влади в Україні полягає у посиленні інститутів держави та зниженні їхнього впливу на суспільне життя. Це вимагає радикальних підходів у переосмисленні проблематики управління, зокрема, на регіональному рівні. Необхідно «відпустити» певні сфери суспільного буття з-під пильного ока державної влади. Адже повна лібералізація всіх сфер життя може зруйнувати політичну систему країни, оскільки, як уже зазначалося, у нас слабкі політичні інститути. Виокремлення таких суспільних сфер, де буде послаблюватися вплив держави можна здійснювати у контексті підходу «вбудований лібералізм».

Підхід «вбудованого лібералізму» (або «компромісного лібералізму»), на думку Д. Харві, слід тлумачити наступним чином: ринкові процеси, діяльність

бізнесових структур та корпорацій відбуваються «в умовах соціальних та політичних обмежень і в рамках прийнятого законодавчого простору, який іноді стримує, а іноді стимулює розвиток економічної та промислової стратегії» [13, с. 22]. Тобто, держава накладає певні обмеження на окремі галузі економіки чи структури бізнесу. Адже, активно втручаючись у промислову політику, держава, тим самим, сприяє забезпеченню рівня соціального добробуту, створюючи, приміром, такі системи соціального забезпечення як освіта чи охорона здоров'я. Під державне регулювання підпадають, зокрема, сфери атомної енергетики, добування вугілля, авіабудівництва, виробництва сталі тощо. Відповідно, найчастіше, під протекторат держави попадають ті галузі економіки, від яких певним чином залежить національна безпека в країні.

У «вільне плавання» (у контексті методологами «вбудованого лібералізму») держава може відпустити окремі бізнесові структури в певних галузях економіки, ймовірно збанкрутування яких не здатне зруйнувати її економічний простір. Разом з тим, на ці структури також накладаються певні обмеження (соціального та морального характеру).

Своєрідно тлумачить поняття «вбудованого лібералізму» Г. М. Куц, пропонуючи застосовувати його щодо освітньої сфери, зокрема стосовно реорганізації навчальних планів у вузах. На сьогодні, зазначає вона, структура навчального плану у цілому формується «зверху» (університетськими та міністерськими структурами). Разом з тим, дозволяється певну вибірккову частину навчальних дисциплін формувати «знизу» (студентам). Втім, студенти можуть використовувати лише вже існуючі вибірккові дисципліни (які часто нав'язуються «зверху»). За умов втілення принципу «вбудованого лібералізму» студентам не буде надаватися список існуючих навчальних курсів для вибору, складених викладачами. Натомість, за допомогою системи соціологічних опитувань будуть виявлятися ті ніші знань, в яких студенти вважають себе обділеними. «Звичайно, в результаті можна отримати конгломерат ідей, де будуть змішані вкупі проблеми риторики, тероризму, нано-технологій, іміджевих стратегій, конспірології тощо. Але кроки назустріч стосовно

створення окремими (креативно мислячими) викладачами таких навчальних дисциплін у майбутньому дозволять осучаснювати «парк» навчальних курсів, пристосовуючи його до потреб сучасної динамічної епохи» [7, с. 200].

Отже, схожі стратегії можна застосовувати і в інших сферах суспільно-політичного буття. Застосовуючи такий підхід щодо проблематики державного управління, означимо його терміном «імплантована самоврядність». Певним чином конституйований нами методологічний підхід корелює зі стратегією «вбудованого лібералізму», сприяючи виокремленню «острівців» самоврядності в різноманітних суспільних сферах.

Подальші дослідження можуть бути плідними в напрямку розгортання категорії «імплантована самоврядність» щодо територіальної громади.

Список використаних джерел

1. *Барановская О. Н.* Методология познания ренессансных процессов в культуре : дисс. ...канд. филос. наук : 09.00.02 / Ольга Николаевна Барановская. – Одесса, 2004. — 218 с.
2. *Бауман З.* Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства / Зигмунт Бауман ; [пер. з англ. І. Андрущенко / за наук. ред. М. Винницького]. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. – 109 с.
3. *Бжезинский З.* Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы / Збигнев Бжезинский ; [пер. с англ. О. Ю. Уральской]. – М. : Международные отношения, 2005. – 256 с.
4. *Бжезинський З.* Україна у геостратегічному контексті / Збігнев Бжезинський ; [пер. з англ. А. Іщенка]. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 101 с.
5. *Кіндратець О.* Критерії визначення сильної держави [Електрон. ресурс] / О. Кіндратець // Політичний менеджмент. – 2004. – № 2 (5). – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=24&c=281>.
6. *Крауз-Мозер Б.* Теории политики. Методологические принципы / Барбара Крауз-Мозер ; [пер. с польск. И. А. Руденок]. – Х. : Гуманит. Центр, 2008. – 256 с.
7. *Куц Г. М.* Ліберальні трансформації політичного простору : [моногр.] / Г. М. Куц ; [за наук. ред. Ю. І. Макара]. – Х. : Апостроф, 2011. – 300 с.
8. *Мартен Д.* Метаморфози світу: соціологія глобалізації / Д. Мартен, Жан-Люк Мецжер, П. Філіп ; пер. з франц. Є. Марічева. – К. : Вид. дім «КМ Академія», 2005. – 302 с.
9. *Пригожин И.* Порядок из хаоса: новый диалог человека с природой / Илья Пригожин, Изабелла Стенгерс ; [пер. с англ. Ю. А. Данилова ; общ. ред. и послесл. В. И. Аршинова, Ю. Л. Климонтовича, Ю. В. Сачкова]. – М. : Прогресс, 1986. – 432 с.
10. *Стігліц Дж.* Глобалізація та її тягар / Джозеф Стігліц ; [пер. з англ. А. Іщенка]. – К. : Вид. дім «КМ Академія», 2003. – 252 с.
11. *Фукуяма Ф.* Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке / Фрэнсис Фукуяма ; [пер. с англ. О. Э. Колесникова, Н. Г. Кротовской, В. С. Кулагиной-Ярцевой и др. ; под общ. ред. О. Э. Колесникова]. – М. : АСТ ; АСТ МОСКВА ; ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220, [4] с. – (Philosophy).
12. *Хавронюк М.* З чого складається держава? / М. Хавронюк // Дзеркало тижня. Україна. – 2012. – № 24 (72). – 7 – 27 лип. – 16 с. – С. 4.

13. Харви Д. Краткая история неолиберализма. Актуальное прочтение / Дэвид Харви ; [пер. с англ. Н. С. Брагиной]. – М. : Поколение, 2007. – 288 с.
14. Шепелев М. А. Глобалізація управління як мегатенденція сучасного світового розвитку : [моногр.] / М. А. Шепелев. – К. : Генеза, 2004. – 512 с.

Nakonechnyi V. V. Constituting methodology of “implanted self-government» as strategy of public administration processes conceptualization on municipal level.

The paper considers theoretical approaches to the mechanisms of constituting the methodology of "implanted self-government" as a strategy of understanding public administration processes on the municipal level.

Key words: city, local government, public administration, self-government implanted, embedded liberalism.

Наконецний В. В. Конституирование методологии «имплантированное самоуправление» как стратегии осмысления государственно-управленческих процессов на уровне города.

В статье рассматриваются теоретические подходы относительно механизмов конституирования методологии «имплантированное самоуправление» как стратегии осмысления государственно-управленческих процессов на уровне города.

Ключевые слова: управление городом, местное самоуправление, государственное управление, имплантированное самоуправление, встроенный либерализм.