

УДК 35.071.1:35.08

П. Петровський

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ДЕТЕРМІНАЦІЇ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто теоретико-методологічні особливості детермінації діяльності в державному управлінні шляхом виокремлення двох її видів: зовнішнього, інституційно заданого, та внутрішнього, особистісного. Розкрито зміст основних категорій, що відтворюють самодетермінацію особою процесу прийняття управлінських рішень і зумовлюють їх виконання.

Ключові слова: державно-управлінська діяльність, детермінація, інституційна заданість, самодетермінація, стимулювання та мотивація.

Процес формування і реалізації державної політики передбачає проведення принципу домінування свідомо визначеної концепції щодо всієї сукупності засобів та методів і їх практичного застосування. Концептуальна заданість державного управління зумовлює відповідну систему здійснюваних впливів на всіх учасників управлінського процесу. Тому для дослідження конкретних функцій і можливостей здійснюваної політики необхідно розглядати згадані вище два етапи в їх єдності, а також із урахуванням визначальної ролі результатів першого етапу для другого. Іншими словами, реалізація певної політики значною мірою залежить від сформованих цілей, усвідомлених мотивів і прийнятих програм. Це особливо важливо із урахуванням відомої аксіоми політики – наміри (мотиви) відіграють визначальну роль, хоча самі по собі не забезпечують досягнення бажаного результату. З огляду методології, одним із актуальних завдань є визначення категоріального значення сформованих концептів для подальшого їх упровадження, оскільки в літературі відсутнє узгоджене трактування цього взаємозв'язку, а від нього залежить успішність розгортання практичної державно-управлінської діяльності.

Важливість визначення категоріального значення теоретичних концептів для державно-управлінської теорії та практики впливає також із того, що в теорії існує декілька варіантів відповіді на ставлення суб'єкта до проблеми обґрунтування своїх дій, і найбільш відомими серед них є:

– фаталістична, що проходить через низку історичних трансформацій (наприклад, натурфілософія, телеологізм, конформізм) і на сьогодні доповнює відому тезу про “свободу як пізнану необхідність” революційною доцільністю [1, 2];

– ситуативна, що, на відміну від попередньої, базується не на універсальності в різних її трактуваннях, а на необхідності безпосередньої реакції на зміну обставин. У психології це поведінковий (бігевіористський) підхід із акцентованою ним залежністю суб'єкта від конкретної ситуації та домінуючих потреб [3];

– позитивістська, що відрізняється акцентуванням уваги на пріоритетному значенні конкретного знання та заперечує роль ірраціональних чинників [4, 5];

– інстинктивно-психологічна (фрейдистська), з наданням внутрішнім, ірраціональним чинникам (інстинктам, волі, емоціям) домінуючого значення у детермінації загальнонародської, й політичної зокрема, діяльності [6, 7];

– гуманітарна, що за основу детермінації бере сукупність наукових знань про людину, її свободу й самореалізацію. Такий підхід утвердився в процесі становлення посткласичної парадигми трактування людини, є практичним застосуванням інтегрованої теорії її життєдіяльності [8, 9];

– інституціональна, що трактує діяльність людини в межах заданості соціальними інститутами та владними інституціями і зводить її зміст до відтворення існуючих станів [10, 11].

У контексті наведеної систематизації точок зору на обґрунтування діяльності взагалі та її державно-управлінського різновиду мета цієї статті формулюється як розкриття теоретико-методологічних особливостей детермінацій діяльності суб'єкта державного управління.

Вибір суб'єктом суспільно-управлінської дії тієї чи іншої позиції ставлення до своєї життєдіяльності і до здійснюваних соціальних перетворень залежить від багатьох чинників, що мають як особистісне, так і загальносоціальне спрямування. Традиційно втілення практичними засобами теоретично визначених завдань пов'язане із класичною проблемою відповідності мети та засобів. Якщо принципова відповідь на питання основної мети соціального розвитку визначається Конституцією України досить чітко – це забезпечення загального блага громадян так, щоб кожна людина мала можливості для свого вільного розвитку [12], то стосовно засобів виникає низка труднощів і значна довільність трактувань. Загальновідомою істиною є те, що оскільки засоби є не лише способом досягнення мети, а й тимчасовими представниками її здійснення, то вони з необхідністю мають відповідати її змісту. Визначений соціальний зміст Української держави означає, що можна застосовувати лише ті ресурси і методи, які не суперечать соціальній сутності людини. Так, Ж. Марітен обґрунтовує думку, що основний обов'язок сучасної держави – “здійснення справедливості” або “гарантування законності і сприяння вільному розвитку політичного суспільства” – має базуватися на засобах “моральної раціоналізації”, тобто свободі і добродійності [13]. “Моральна раціоналізація” протистоїть “технічній раціоналізації”, що орієнтується на зовнішні щодо людини, штучні засоби, використання яких веде до “негайного успіху”. Ілюзорність такого успіху розкривається через його короткочасність, врахування лише безпосередніх матеріальних результатів тощо.

Макіавелізм як виправдання можливості застосування несумісних із свободою і справедливістю засобів високою загальною метою призводить до руйнування не лише соціальності та людяності, але й будь-яких елементів демократії. У реальній практиці державного управління співмірним людській сутності засобам протистоїть прагнення окремих політиків нав'язати історії довільно, суб'єктивно визначений хід розвитку та досягнути неадекватних цілей.

Здійснювана державним управлінням об'єктивуюча функція відтворює комунікативну сутність держави або виявляє суспільну зумовленість діяльності у цій сфері. Тому необхідне послідовне застосування методологічно єдиної моделі здійснення державного управління та її узгодження з громадською думкою, пануючими у суспільстві настроями тощо. Особливе місце державного управління в системі соціального управління визначається його впливом на все суспільство, адже держава є публічною і легітимною (нормативно вираженою) владною силою суспільства [14]. Для формування сучасної, орієнтованої на людину методології державного управління необхідне послідовне ствердження думки, що ефективний владний вплив полягає у тому, що люди в силу примусу або добровільно (на основі

усвідомлення матеріальних, соціальних та особистісних потреб) визнають верховенство спільної волі, кристалізованої в нормах, законах, управлінських розпорядженнях, і, відповідно до їх вимог, діють та будують своє життя. Держава як суб'єкт управління визначається у своїх цілях не так власним бажанням перспектив розвитку, як волею загалу, громадськості, що акумулює бачення та воління й відображається у підтримці певних політичних сил. У цьому контексті проблему детермінації державно-управлінської діяльності необхідно розглядати як свідоме визначення двох взаємодоповнюючих векторів – врахування настроїв і ставлень громадськості та послідовне планування і здійснення завдань всіх органів державної влади. А спільною ознакою, знаменником вказаних двох векторів має бути здійснення єдиної системи цінностей, пріоритетне місце в якій належить цінності людини, її прав і свобод. Уніфікуюча функція державного управління може бути зведена до раціонально-логічного осмислення процесу трансформацій та постулювання внаслідок цього стандартів дій і планових результатів, індикаторів змін та розвитку. Ця функція демонструє раціонально визначену ідентичність суспільства, що суттєво відрізняється від абсолютної (тоталітарної) єдності релігійного чи ідеологічного гатунку, і, попри свою відносність, формує умови порозуміння різних учасників суспільно-владних процесів. На державно-управлінському рівні раціонально-уніфікуюча функція з необхідності переростає у свідоме визначення засад пропонуваного змін, їх осмислення в контексті пріоритетних мотивів і можливих особистісних сенсів, а також реалізується як вектор мобілізуючого впливу влади на громадськість і, навпаки, як вплив об'єднаної своїми інтересами громади – на владні рішення. Таким чином здійснюється концептуалізація діяльності – визначення її принципових засад і внутрішніх спонук активності, що на вказаному рівні об'єктивується у формі програм, планів, проєктів тощо. На особистому рівні концептуалізація має редуковане спрямування, виявляється як визначення особистісних мотивів діяльності та досить часто зводиться до випадково вибраних мотивів, установок чи прагнень.

Концептуально визначене та законодавчо внормоване державне управління має захистити від поганих правителів і їх свавілля. У цьому відношенні К. Поппер вирізняє “два повністю різних методи” [15], за допомогою яких може здійснюватися втручання держави. Перший з них – це проєктування “правової структури” на певну соціальну сферу, тобто застосування інституціонально визначеної політики. Іншими словами, це діяльність представників влади за формулою “Можна тільки те, що дозволено законом”. Другий – це метод надання органам держави свободи дії, тобто використання дискреційної влади (метод особистого втручання) або (в поширеному на сьогодні варіанті) застосування суб'єктивно визначеної доцільності [16]. Зрозуміло, що тільки перший метод, на думку К. Поппера, є раціональним, робить публічну політику передбачуваною та гарантує впевненість у завтрашньому дні для більшості громадян. Інституційна визначеність політики співмірна її легітимності та означає зумовленість всіх рішень і дій представників органів державного управління та місцевого самоврядування сукупністю чинних законів і підзаконних актів, затверджених концепцій, стратегій, програм і планів. Тут можна послатися на типову в рамках неонституціоналізму констатацію залежності дії суб'єкта державного управління від інституціональних констант, що веде до визначення його як актора – виконавця раніше написаного сценарію [17]. “Роблячи акцент на значенні контексту, – підкреслює А. Колодій, – соціологічний неонституціоналізм стверджує: актори не вільні у своїх діях” [18], оскільки на них діють нормативні обмеження. Тут

доречно звернути увагу на проблему необхідності однозначного визначення власної позиції суб'єктом управління за умов полівалентності інституціональної детермінації управлінської діяльності або відсутності однозначно визначених пріоритетів.

Позитивне значення інституціоналізації може бути передане словами К. Поппера, який стверджував, що будь-яка демократична довготривала політика повинна розроблятися в рамках безособових інституцій або “за допомогою інституціонального методу, який на противагу методу особистісного втручання, забезпечує раціональність, тобто послідовність, передбачуваність, впевненість і безпеку суспільного життя” [19]. Надання переваги інституціональному методу щодо дискреційного (особистісно-визначеного) означає також, що політична й управлінська діяльність є визначеною з точки зору дотримання чинних законів, а тому є відкритою, прозорою і зрозумілою для більшості громадян. Відповідно формується можливість громадського контролю за діяльністю керівників і реальне забезпечення демократії, яка у цьому контексті визначається як “контроль за правителями з боку керованих” [20].

Для ґрунтовного розуміння внутрішнього зв'язку між інституційною заданістю і внутрішньою детермінованістю державно-управлінської діяльності необхідно звернутися до академічного визначення соціального інституту як багатомірного утворення суспільної свідомості, що характеризується наявністю “специфічних знань, концепцій, теорій, поглядів, переконань, принципів” [21]. Автори енциклопедії також стверджують: “Інституалізація життєдіяльності суспільств, міра втілення в системах соціальних інститутів тих чи інших цінностей, інтерналізація інституціональних функцій і ролей в мотиваційній структури членів суспільства постає як один з істотних показників рівня самоствердження та самореалізації відповідних історичних культур чи цивілізацій” [22]. У нашому форматі розгляду важливо акцентувати увагу на “інтерналізація інституціональних функцій”, що в конкретному значенні зводиться до надання соціально-усталеним нормам мотиваційного значення, що фіксує момент ідентичності представника соціуму із усталеними в ньому цінностями та нормами. Доречно зафіксувати і можливість самовизначення у ставленні більшості таких представників до тих чи інших соціальних інститутів, їх можливість свідомого вибору певного варіанту соціальної ідентичності. Отже, наявність певного соціального інституту не виключає активну роль суб'єкта соціальних змін. Ще більшою мірою це відноситься до активних учасників управлінського процесу, діяльність яких зорієнтована на організуючий вплив на інших представників соціуму.

Необхідно наголосити, що лінія детермінації діяльності визначається через розгорнутий категоріальний ряд: умова – причина – дія – наслідок, що доповнюється лінією суб'єктивного опосередкування: потреба – інтерес – мотив – ціль – засоби. Зрозуміло, що перелічені елементи лише фіксують необхідну логіку розвитку діяльності і в реальності можуть набувати значної довільності у впливові на результат. Насамперед, необхідно зауважити, що застосування будь-якої методології здійснюється в однозначно заданій реальній ситуації. Так, ситуація може повністю впливати на учасника подій, змушуючи його адаптуватися до її вимог. Водночас свідоме доцільне ставлення суб'єкта змін характеризується опосередкованістю, визначенням своєї діяльності не заданою ситуацією, а власним “баченням”, яке береться за основу подальшої діяльності. Ситуативна сукупність обставин традиційно визначається як основа – об'єктивна, незалежна від суб'єкта умова його

діяльності. Категорія “основа” включає у свій зміст також причину (чи їх сукупність) і фіксує всю багатоманітність передумов певної діяльності. Її розуміння є початком самовизначення суб’єкта, формування власних концептуальних засад, що виконують функцію змістовної канви та суб’єктивної спонуки його активності. Самовизначення суб’єкта суспільно-владних відносин здійснюється через співставлення й узгодження різних проєкцій, що може бути зафіксоване як поєднання дійсного і бажаного, необхідного та належного, або ж як надмірна абсолютизація окремих характеристик. А результатом буде специфічний концепт – більш-менш усвідомлене розуміння способу реагування на конкретику вимог ситуації, що в імпліцитній формі містить відповідь на запитання “що робити?” і “як робити?”. Важливим тут є перехід від основи до засади, що є визначенням “власного” для суб’єкта “відправного пункту” чи концепції діяльності. Така “концептна” визначеність свідомої діяльності фіксується у сучасній літературі як обов’язкова умова політичної практики і її врахування необхідне для когнітивної реконструкції передумов соціальної трансформації [23].

Таким чином, в обґрунтуванні управлінської діяльності розглядаються сформовані концепти як теоретико-методологічна основа їх подальшого впровадження. Суттєвою ознакою основи є її об’єктивність, або, що стосується, зокрема, теоретичної основи, – розуміння змісту діяльності має відповідати сукупності вихідних умов. У випадку, коли суб’єкт не зважає на концептуально визначену основу, а у своїй діяльності відштовхується від довільно встановленої чи суб’єктивно зміненої основи, ряд його особистісної детермінації набуває іншого значення, роль основи виконує засада. Поняття “засади”, на відміну від схожого за змістом “основа”, розкриває змістовну роль визначених суб’єктом вихідних ідей його власної діяльності як її ідеальних спонук. “Засада” відрізняється також від інших понять, що покликані розкрити складний процес переходу об’єктивної детермінації у суб’єктивну. Йдеться, насамперед, про причину і мотив. Засада фіксує особливий вид детермінації, коли покладений в основу концепт не повністю визначає зміст наступної практики, а лише є вихідним пунктом для самовизначення суб’єкта, порівняння досягнутих результатів із належним стандартом. На відміну від дії причини, що через перенесення власних властивостей на наслідок породжує його, засада більш-менш свідомо формується суб’єктом, є продуктом його вільного вибору і самовизначення. У публічній діяльності роль засад виконують бачення, наміри, мотиви, цілі, програми, що у цьому контексті відрізняються від основи лише мірою обґрунтованості, але стосовно подальшої практики впровадження можуть виконувати спільну функцію вихідного пункту чи умоглядної основи змін. Тому важко погодитися із твердженням, що “політика, що підлягає впровадженню, спирається на незаперечну теорію причини й наслідку” [24]. Це швидше стосується раніше реалізованої чи об’єктивованої політики, яку можна пояснити за допомогою цього категоріального ряду. Щодо “політики, яка підлягає впровадженню”, необхідно зауважити, що сформована політична доктрина, якою б реалістичною вона не була, не може вважатися причиною досягнутого в майбутньому стану, оскільки вона не може однозначно втілювати у дійсність свої властивості. Її роль краще визначати як основу – “вихідний пункт”, на якому базується суб’єкт свідомого цілепокладання, враховує його у своїх діях. Ідеальна за своїм буттям доктрина включається у процес матеріальної детермінації лише як момент раціонального опосередкування двох предметних станів – вихідної ситуації управління і його результативного завершення.

Державне управління широко використовує досягнення загальної теорії менеджменту про можливості мотиваційного впливу на особу та громадськість. У контексті демократичного врядування акцент ставиться на цінності залучення особистісних свідомих спонук індивідів до загальної справи, що відповідає потребам їх власного розвитку. Саме така відповідність дає змогу розкрити мотиваційний потенціал окремих людей, надати спільно-необхідній справі мотив самореалізації або, щонайменше, подолати їх апатію, внутрішні бар'єри чи супротив.

Методи зовнішнього скеровуючого впливу на особу поділяються на примусові, нейролінгвістичні, маніпулятивні та актуалізуючі. Перші три види представляють практику нівелювання особи, нехтування її правом самовизначення та реалізації власних цілей. У звичній термінології вони є методами авторитарного управління і зводять управлінські функції посадової особи до безпосереднього підпорядкування керівнику. Демократичне врядування орієнтується на актуалізуючий вплив, на свідоме залучення учасників до управлінського процесу, що традиційно визначаються як дія на основі переконання.

Проте не доцільно повністю відкидати інші комунікативні явища, що поширені в управлінні і можуть діяти як чинники впливу на діяльність і поведінку певних осіб. У загально-управлінському значенні виділяють також інші три способи комунікативного впливу на особу – зараження, навіювання та наслідування [25]. Загалом вони представляють зовнішню і випадкову щодо свідомих ставлень людини лінію детермінації і завдання демократичного врядування вбачається в обмеженні їх негативного впливу на особу, збереженні самодостатності кожної особи. Це стає можливим за умови залучення виконавця до управлінських дій на основі його власного переконання – самостійного й свідомого висновку про доцільність (раціональну й моральну виправданість) саме такої участі в управлінському процесі. Необхідно наголосити, що переконання – це результат складних міркувань, що опосередковують знання та цінності у різних часових і соціальних площинах, проєктують їх на особистісні виміри тощо.

Застосування методик переконання, окрім суто психологічних методів, передбачає звернення до практикованих на сьогодні комунікаційних технологій порозуміння – політичного дискурсу, за допомогою якого здійснюється процес прояснення, узгодження та врахування позицій всіх сторін управління. Теоретико-методологічною основою відкритого дискурсу є загальнолюдські цінності, такі як повага, довіра, гідність, свобода тощо. Їх упровадження засобами соціально-політичної комунікації здійснюється через розширення її суб'єктів, посилення горизонтальних векторів комунікації (врахування думки громадян як рівноцінної) та все більше наповнення змісту інформації людиноцентризмом.

Висновки

Авторитарна модель влади зводить детермінанти управління до суб'єктивно-егоїстичних засад окремих керівників, а останні розглядає як різні форми волевиявлення – потяг, бажання, намір, персональні рішення тощо. Таким чином, вся соціально-політична практика розглядається як “волевстановлена реальність” [26]. Відповідно репресивна влада стверджується через заборони, приписи, вказівки, примус, повинності, маніпулювання, тобто застосовує методологію зовнішньої детермінації та стимулювання. З іншого боку, загальне домінювання держави зумовлювало і визнання її єдиним суб'єктом соціальної детермінації і розвитку. Зрозуміло, що, на протигагу вказаним властивостям, демократичне врядування базується на інституційно визначених нормах і приписах,

а також на раціональному усвідомленні мотивів, на свободі вибору із низки можливих альтернатив оптимальної лінії цілепокладання, що визначається в умовах відкритої комунікації, раціонального дискурсу різних поглядів тощо. Роль суб'єкта державно-управлінської діяльності можна класифікувати як координатора вибору оптимальної моделі детермінуючого впливу на соціальний процес трансформації та розвитку.

Література

1. Вишневський О. Людиноцентризм як педагогічна проблема на тлі сучасних цивілізаційних процесів [Текст] / О. Вишневський // Педагогічна думка [Текст]. — 2008. — № 4. — С. 3—13.
2. Хамітов Н. В. Історія філософії. Проблема людини та її меж [Текст] / Н. В. Хамітов, Л. Н. Гармаш, С. А. Крилова. — К. : Наукова думка, 2000. — 272 с.
3. Уотсон Дж. Бихевиоризм // Хрестоматія по історії психології [Текст] / под. ред. П. Я. Гальперина, А. Н. Ждан. — М. : Просвещение, 1980. — 617 с.
4. Рабинович П. М. Основи загальної теорії права та держави [Текст] : навч. посіб. / П. М. Рабинович. — 9-е вид., зі змінами. — Львів : Край, 2007. — 192 с.
5. Філософський енциклопедичний словник [Текст] : довід. вид. / за ред. В. І. Шинкарука. — К. : Абрис, 2002. — 793 с.
6. Хекхаузен Х. Мотив влади / Х. Хекхаузен // Психологія и психоанализ влади [Текст] : хрестоматія : в 2 т. Т. 2. — Самара : Изд. дом “Бахрах”, 1999. — 576 с.
7. Хорни К. Стремление к власти [Текст] / К. Хорни // Психологія и психоанализ влади [Текст] : хрестоматія : в 2 т. Т. 2. — Самара : Изд. дом “Бахрах”, 1999. — 576 с.
8. Трач Р. Гуманістичний напрям у психології: історія і сучасність / Р. Трач // Гуманістична психологія. Антологія [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. : у 3-х т. Т. 1. — К. : Унів. вид-во “Пульсари”, 2001. — 252 с.
9. Петровський П. М. Гуманітарна парадигма в системі державного управління [Текст] : монографія / П. М. Петровський. — Львів : ЛІДУ НАДУ, 2008. — 252 с.
10. Колодій А. Неоінституціоналізм та його пізнавальні можливості в політичних дослідженнях / А. Колодій // Вісник Львівського університету [Текст]. — 2010. — Вип. 1. — С. 60—69. — (Серія: філософсько-політологічні студії).
11. Романюк А. Основні етапи розвитку політичної думки у ХХ столітті / А. Романюк // Вісник Львівського університету [Текст]. — 2010. — Вип. 1. — С. 19—30. — (Серія: філософсько-політологічні студії).
12. Конституція України [Електронний ресурс] : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — Режим доступу : www.portal.rada.kiev.ua.
13. Маритен Ж. Человек и государство [Текст] / Ж. Маритен ; пер. с англ. Т. Лифинцевой. — М. : Идея-Пресс, 2000. — С. 59.
14. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] : курс лекц. / Г. В. Атаманчук. — М. : Юрид. лит., 1997. — С. 40.
15. Поппер К. Открытое общество и его враги / К. Поппер // Філософія політики [Текст] : хрестоматія : у 4 т. Т. 3 / авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко (кер.) [та ін.]. — К. : Знання України, 2003. — С. 332.
16. Там само. — С. 333.

17. Колодій А. Неоінституціоналізм та його пізнавальні можливості в політичних дослідженнях... — С. 60—69.
18. Там само. — С. 67.
19. Поппер К. Открытое общество и его враги... — С. 332.
20. Там же. — С. 329.
21. Філософський енциклопедичний словник... — С. 242.
22. Там само. — С. 242.
23. Йонас Г. Принцип відповідальності. У пошуках етики для технологічної цивілізації [Текст] / Г. Йонас ; пер. з нім. — К. : Лібра, 2001. — С. 87.
24. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу [Текст] / Б. Гогвуд, Л. Ган ; пер. з англ. А. Олійник ; наук. ред. пер. В. Тертичка. — К. : Вид-во ім. Соломії Павличко "Основи", 2004. — С. 281.
25. Орбан-Лембрик Л. Е. Психологія управління [Текст] : навч. посіб. / Л. Е. Орбан-Лембрик. — Івано-Франківськ : Плай, 2001. — 695 с.
26. Пролєєв С. В. Метафізика влади [Текст] : монографія / С. В. Пролєєв. — К. : Наукова думка, 2005. — С. 140.

P. Petrovskyi

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PECULIARITIES OF DETERMINATION OF PUBLIC-ADMINISTRATIVE ACTIVITY

Theoretical and methodological peculiarities of determination of activity in public administration through separation two of its types: external, institutional set and internal, personal are considered. The contents of the main categories that reflect the person's self-determination of the process of administrative decision making and cause their fulfilment are revealed.

Key words: public-administrative activity, determination, institutional set, self-determination, stimulation and motivation.