

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 9, 2011 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 352.07:316.286

П. І. Гаман,
д.держ.упр., доц.,

Східноєвропейський університет економіки і менеджменту

СУБ'ЄКТ-ОБ'ЄКТНА ТА КОМУНІКАТИВНА ПАРАДИГМИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. Обґрунтовано суб'єкт-об'єктну та комунікативну парадигму організації і функціонування місцевого самоврядування. Визначено управлінські послуги як новий елемент у взаємовідносинах органів державного управління та місцевого самоврядування.

Annotation. It is led to subject objective is grounded and communicative paradigm of organization and functioning of local self-government. Administrative services as new element are certain in the mutual relations of organs of state administration and local self-government.

Ключові слова: Динамічні перетворення, комунікативна парадигма, місцеве самоврядування, парадигма, організація, управління, функціонування.

Вступ

Динамічні перетворення, що відбуваються у місцевому самоврядуванні розвинутих країн світу, є можливим за однієї суттєвої умови – докорінної зміни уявлень про роль і значення місцевого самоврядування у сучасному суспільстві.

Надзвичайно привабливою є ідея "лінійного" розвитку суспільства, коли суспільний поступ уподібнюється переможній фантазії саєра, причому, можна уявити, що довга дистанція бігуна рясно усіяна несподіваними природними перепонами, як і суспільні зміни випадковостями та суперечностями. Ця ідея посилюється потужним впливом науки на розвиток продуктивних сил суспільства в XVIII – XIX ст. й перетворюється в домінуючу механістичну парадигму "лінійних" суб'єкт-об'єктних відносин (це стосується наукового пізнання, політики, управління, виховання чи правових взаємин). Не допомагає тут навіть винахід діалектики (Г. Гегель, І. Кант, К. Маркс) із її "взаємними переходами" протилежностей і плідним упровадженням у дослідження соціальних процесів.

Аналіз останніх наукових досліджень.

Проблемам осмислення, функціонування та застосування суб'єкт-об'єктного зв'язку в різних сферах людської діяльності присвячено велику кількість публікацій філософської, політологічної, педагогічної, соціологічної та економічної спрямованості. Змістовному аналізу інституту місцевого самоврядування (з метою осмислення його статусу в сучасному суспільстві) сприяють дослідження у галузі науки державного управління Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Ворогіна, В. Князева, В. Корженка, О. Лебединської, В. Лугового, С. Майбороди, А. Мерзляк, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Одінцової, О. Осауленка, Я. Радиша, Г. Райта, В. Рижих, С. Сєрьогіна, О. Сушинського, В. Цветкова та ін.

Постановка завдання

- обґрунтувати суб'єкт-об'єктну та комунікативну парадигму організації і функціонування місцевого самоврядування;
- визначити управлінські послуги як новий елемент у взаємовідносинах органів державного управління та місцевого самоврядування.

Результати

"Вертикальний" управлінський вплив на об'єкт управління може здійснюватись, з одного боку, за допомогою певних структур об'єкта, з використанням адекватних соціальних технологій (методів), виконанням визначених законом функцій та упровадженням, управлінських рішень, вирішуючих проблеми людської життєдіяльності.

Патерналізм, доцільність (прагматизм), можливо, раціоналізм та універсальність управлінських програм тут є можливими, але попередньо, як свідчать соціальні практики розвинутих країн світу, не зумовленими. За мету прямого управлінського впливу суб'єкта на об'єкт може визнаватися (швидше за усе, визнається) забезпечення у суспільстві балансу інтересів серед множини якісно відмінних соціальних сил, гармонізації суспільних відносин, правового порядку, відносної єдності громадян і т. ін. Зasadничою основою для цього можуть виступати реальні політичні, економічні та громадянські свободи, а також встановлення між окремими елементами об'єкта змістовних горизонтальних зв'язків, що забезпечуються об'єкту державного управління його суб'єктом [1, с. 47].

Щодо зворотних зв'язків, то вони стосуються як суб'єкта, так і об'єкта. Зокрема, ефективне державне управління стає неможливим, якщо від об'єкта не надходить інформація про наступне:

- стосовно адекватності сприйняття управлінського впливу (оцінка управлінських рішень та якості виконання функцій суб'єктом управління);
- щодо ступеня довіри до суб'єкта управління;
- відповідно темпів та змістовних характеристик соціальних змін, що очікуються у зв'язку з управлінськими впливами;
- щодо цілісного стану та максимально можливого потенціалу для розвитку об'єкта управління.

У свою чергу, суб'єкт управління має бути "відкритим" для об'єкта:

- стосовно доцільності власної внутрішньої організації та структури;
- щодо упровадження принципу раціональності в діяльності як органу управління в цілому, так і окремих його структурних підрозділів;
- відносно характеру стосунків між різними органами управління (вищі – нижчі, представники різних гілок влади і т. ін.);
- щодо схильності до негативних проявів, які викликають недовіру;

– стосовно здатності до співпраці з окремими громадянами та представниками громадянського суспільства [1, с.78].

Не виключає ситуацію лінійності суб'єкт-об'єктних зв'язків у державному управлінні і конституційне визнання народу єдиним джерелом влади. Навіть якщо назвати народ первісним суб'єктом державного управління, а органи законодавчої, виконавчої та судової влади – колективними суб'єктами [1, с. 110], лінійність стає можливою двох видів:

– як виключно односпрямований управлінський вплив (від суб'єкта – орган державного управління чи місцевого самоврядування – до об'єкта чим є суспільство або окремі соціальні групи, що взаємодіють між собою з приводу реалізації загальних і особливих інтересів, а також окремі громадяни організації, територіальні спільноти – громади – і інші соціальні групи);

– як управлінський вплив зі зворотними зв'язками.

Важливу роль для упровадження другого виду лінійного зв'язку (а саме цей вид заслуговує на увагу) відіграють, на наш погляд, правові засади джерела влади та організаційно-правові основи державного управління, які одночасно є і сутнісною передумовою для його реального упровадження.

Такими ж лінійними є зв'язки суб'єкта й об'єкта в науковому пізнанні.

Який філософський зміст вкладається в ці поняття сучасною гносеологією?

Суб'єктом пізнання, як і практичної дії вважається суспільна людина [8, с. 176], що характеризується наступними рисами:

- вона є мислячою істотою ("мисляча тростина" – Б. Паскаль; cogito, ergo sum – Р. Декарт), адже без помислення дійсності унеможливилося пізнання;
- вона є істотною діючою або діяльною, творцем себе і свого власного добробуту у свободі (Г. Гегель);
- вона є духовною, суспільною істотою (Арістотель, І. Кант), культурно-історичним "продуктом" відповідного соціального простору і часу (С. Бистрицький, С. Кримський).

Усе зазначене є важливими детермінантами і чинниками пізнавальної діяльності людини.

Оскільки йдеться про суспільну людину, людину взагалі – це означає, що суб'єктом пізнання може виступати не лише конкретна людина, а суспільство в цілому як суспільна людина.

Разом з тим, в гносеології суспільний характер має не лише суб'єкт, а й об'єкт пізнання, незалежно від того, стосується це предмета чи явища природи або суспільства. Отже, об'єктом пізнання є не просто предмет природи, а саме той предмет, що включений у сферу діяльності людини; і не просто явище суспільства, а саме те явище, на яке "запитує" людське буття.

Таким чином, пізнання залежить не тільки від суб'єкта, а й від об'єкта, у свою чергу, і суб'єкт, і об'єкт пізнання детермінуються рівнем розвитку суспільної практики та культури.

Подібно до пізнання, суб'єктом права вважається особа або організація, що наділена здатністю мати суб'єктивні права і юридичні обов'язки, тобто правоздатністю. Це можуть бути як конкретні громадяни держави, так і іноземці та особи без громадянства (апатриди – в окремих випадках). Суб'єктами права є і службові особи та різні види організацій – державних (колегіальні державні органи, підприємства, установи тощо) і громадських чи приватних. У державно-правових і міждержавно-правових відносинах суб'єктом права виступає держава.

Об'єктом же права є явище, на яке спрямовується дія права. Під об'єктом права фахівці розуміють, з одного боку, об'єкт або предмет правового регулювання, з іншого, – об'єкт суб'єктивного права або правовідносин.

Об'єкт права як об'єкт правового регулювання – це суспільні відносини, що регламентуються правом шляхом визначення їхнього взаємного становища і практичної поведінки. Об'єктом права можуть бути лише вольові, наперед усвідомлені відносини, які до того ж знаходять вираз у діях, що їх можна піддати зовнішньому контролю та впливу. Даний об'єкт права становить підставу для поділу всіх юридичних норм, які утворюють певну систему права, за галузями й інститутами суду відповідно до специфіки суспільних відносин, що регулюються цими нормами.

Об'єкт права як об'єкт суб'єктивного права – це певні блага (матеріальні та духовні), а також урегульована правом можливість їх використання. Таким чином благами можна вважати:

- речі (пов'язані з побутом людини та ін.);
- духовні цінності (честь особи);
- поведінка правомочних осіб (наприклад, подання скарги);
- дії зобов'язаних осіб (наприклад, перевезення вантажу автотранспортом чи залізницею);
- певний стан суб'єкта (недоторканість особи, політичні та громадські свободи).

Отже, йдеться про такий об'єкт права, який розкриває соціальне призначення і цінність суб'єктивного права для правомочної особи. Між суб'єктом права й об'єктом права розміщується потужний "посередник", що є загальноновизнаним регулятором людських відносин – право.

Які висновки напрашуються щодо парадигми лінійного зв'язку у суб'єкт-об'єктних відносинах?

По-перше, такий зв'язок і в сучасних умовах людської життєдіяльності виявляється виправданим, не вичерпав себе, приводить до позитивних, бажаних результатів.

По-друге, з розвитком суспільних відносин даний зв'язок значно ускладнюється й вимагає інновацій (нових соціальних технологій) в організації зворотних суб'єкта й об'єкта впливів.

По-третє, задіяння суб'єкт-об'єктних зв'язків як смислотворчих не виключає одночасне упровадження інших підходів в організації міжлюдської взаємодії.

Парадигма лінійного зв'язку в суб'єкт-об'єктних відносинах добре корелюється з різними, навіть протилежними підходами щодо усвідомлення суспільства як складної соціальної системи з домінуванням "порядку" чи "хаосу". Це стосується, зокрема, інтеграційної теорії суспільства Т. Парсонса, яка базується, з точки зору Р. Дарендорфа, на таких припущеннях:

- усяке суспільство є відносно стабільною та постійною структурою соціальних елементів (стабільність);
- структура елементів суспільства як соціальної цілісності є добре інтегрованою (інтеграція);
- кожний елемент структури виконує лише свої функції та цим сприяє збереженню системи (функціональна координація);
- одним із головних принципів функціонування соціальної структури є конкурс цінностей серед окремих елементів (консенсус) [5, с. 137; 6, с. 87].

Звичайно, Р. Дарендорфа не влаштує такий підхід, але не з приводу лінійності. Він проти "бачення" суспільства як порядку, де панує consensus omnium [6, с. 185-186], адже його кредом є теорія соціального конфлікту.

Проте, чи позбувається й ця теорія аналізованої тут лінійності?

Будь-яке суспільство, на думку Р. Дарендорфа, в кожний момент часу піддається процесам змін; відтак, соціальна зміна – всюди присутня; кожне суспільство в кожний момент проявляє неузгодженість і конфлікт; отже, соціальний конфлікт – всюди присутній; кожен елемент суспільства робить свій внесок до дезінтеграції та зміни; кожне суспільство ґрунтується на примусі одних його членів іншими [6, с. 188].

Зміна ідеї абсолютного порядку у функціонуванні суспільства на ідею абсолютного хаосу нічого нового в розуміння лінійності не вносить.

Не можна не погодитись з висловлюваннями В. Паніна про те, "...що багато проблем і кризових явищ, з якими зустрічаються сьогодні як розвинуті країни Заходу, так і більшість країн світу, які ще не завершили модернізацію... значною мірою обумовлені вичерпанням домінуючої до цього часу в суспільній свідомості парадигми лінійно-поступального розвитку соціуму" [4, с. 3].

Ніскільки не допомагає тут і постмодернізм, що пов'язаний із новою інтерпретацією суспільства і знання. Він, як відомо, починає з різкої критики традиційної академічної науки, з проголошення нового етапу культурного розвитку, виступає з пропозицією альтернативної концепції міжособових стосунків, що пов'язана з

природою мови. Постмодернізм заперечує "сутність" глобальних і універсалістських моделей суспільства, "загальних текстів" понятійних систем, а також проголошує сумнівними можливості щодо раціональної та системної інтерпретації людської історії. Сама історія розуміється ним як щось фрагментарне, текуче і поліморфне. Заперечуються *a priori* ідеї детермінізму (особливо економічного), а в центр аналітичного дослідження переносяться явища "маргіальності", меншин, невизначеності і вибору.

Постмодернізм без перебільшення можна вважати інтелектуальною реакцією на новий етап трансформації індустріального суспільства, що характеризується глобалізацією та інформатизацією.

Разом з тим, не можна нехтувати новими "імпульсами" від науки, що пов'язані з принципово новим баченням світу і розумінням процесів розвитку. Йдеться, зокрема, про синергетику, яка докорінно по-іншому вирішує питання порядку і хаосу стосовно суспільства [3, с. 15 – 16]. Вона дозволяє з'ясувати механізм само-організації або довільного виникнення, відносно стійкого існування (само-добудовування, само-відтворення) та само-руйнування макроскопічних упорядкованих структур (у тому числі, а можливо, у першу чергу, – соціальних структур). Самоорганізація, з точки зору синергетики, має місце у відкритих, нелінійних (поліваріантних, альтернативних) системах.

Основними засадами синергетики є ідеї системності, цілісності "світу", що самоорганізується, спільності закономірностей розвитку об'єктів усіх рівнів матеріально чи духовно організованих, глибинного взаємозв'язку хаосу і порядку, нелінійності в широкому її розумінні (кінцева множина варіантів, необоротність і т. ін.).

Нове світобачення виходить із принципу "порядок через флуктуації" (випадковості), звертаючись до конструктивності хаосу, який здатен організовувати структуру, позбавляючи її усього зайвого у структурній організації (дисипація). Дисипативні процеси не є руйнівним (знищуючим) чинником, адже лише вони спроможні виводити відповідні системи, зокрема соціальні, на атрактор, тобто стійкий стан розвитку [7, с. 143].

"Синергетична" система, наближаючись до точки біфуркації, завжди здійснює "свій" вибір між можливими напрямками розвитку, відтак, поблизу точок біфуркації особливого значення набувають випадковості (флуктуації). Скажімо, щодо суспільства, значно зростає діяльнісна роль і відповідальність на усіх рівнях управління соціальною структурою: політичних партій та їх лідерів, органів виконавчої влади і місцевого самоврядування у зв'язках із громадськістю та їх керівників, службовців та окремих працівників цих органів у їх спілкуванні з громадянами і т. ін. як флуктуації. Йдеться про те, що "управлінська дія з боку флуктуацій на розвиток нелінійних систем, повсякчасно, а в точках біфуркації особливо, буває ефективною виключно за наявності погодженості з внутрішніми властивостями системи (культурні традиції, професіоналізм, толерантність у відносинах тощо). Лише резонансна дія випадковостей спричиняє ефективний вихід системи на атрактор.

У цьому відношенні найбільшим злом "флуктуації" є, з одного боку, пасивність, непрофесіоналізм, невміння щодо комунікації, нетолерантність, безвідповідальність, маргіналізм, тобто нездатність до резонансних управлінських дій, рішень чи програм, а з іншого – неповага, недовіра до окремих елементів системи, прагнення перекласти відповідальність на них оприлюдненням програм "перевиховання", неспроможність застосувати наявні ментальні та культурні традиції суспільної цілісності (сільська, селищна чи міська громада тощо) для забезпечення бажаних соціальних змін чи сприяння їм.

Разом із тим, синергетика не є єдиним радикально новим способом бачення світу. Співзвучною їй, але дещо іншою можна вважати термодинаміку реальних процесів А. Вейніка (термодинаміка необоротних у природі та суспільстві процесів), що змушує докорінно змінити уявлення про людину як самоцінність, її місце і роль у світі, а також про своєрідну і багату людську духовність. Причому, так звана "картина світу" виявляється органічно пов'язаною і повністю обумовленою природою самої людини, її активним і творчим призначенням у світі [3 с. 17].

Те ж саме стосується й вчення В. Вернадського про біосферу. Досліджуючи, знову ж таки, дисиметричність, необоротність, несхожість і неповторність усього живого, він прийшов до абсолютно несподіваного висновку – до реальності тлумачення простору-часу у зв'язку з вічністю життя. Відтак, стає можливим для теоретичного осмислення інший порядок, інший рівень буття: життя без простору – духовне життя та розум поза простором і часом – ноосфера.

Окремий живий організм (індивід) не може сприйматися інакше, як автономним "природним" тілом, що виявляє себе в біосфері власним особливим світом. Активний і творчий діяльність він вносить у середовище необхідний порядок, змушуючи систему підтримувати відносну стійкість, динаміку, рівновагу в безперервній біогенній "течії атомів". Свобода стає субстанційною особливістю діяльної індивідуальності, яка здійснюючи біологічний обмін речовиною, здійснює й особливий тип взаємодії, що названий В. Вернадським біосферою. За бездіяльного індивіда ні порядок, ні система природи (суспільства) були б неможливі [3, с. 16].

"Нова раціональність", що представлена сучасними "імпульсами" від науки, пов'язана з принципово новим "баченням" світу і розумінням процесів його розвитку. Вона сприяє формуванню та реалізації сучасної комунікативної парадигми у місцевому самоврядуванні.

Таким чином, реальна життєдіяльність людини й управління нею вимагають, на наш погляд, якісно інших відносин між управлінською системою і громадянами, що можуть ґрунтуватись на засадах комунікації. Про певні тенденції щодо упровадження комунікативної парадигми можна судити із праць Ю. Хабермаса [9, с. 90]. Він зазначає, що останнім часом посилилась тенденція раціоналізації соціального життя людей і зміцніли позиції "законодавчого розуму". Проте знаходить розвитку та вдосконалення й інший тип регуляції поведінки людей, який ґрунтується на комунікативних засадах, діалозі, пошуках взаєморозуміння [6, с. 22].

З'являється реальна можливість застосування, на нашу думку, якісно нового елементу у взаємовідносинах органів державного управління та місцевого самоврядування з кожною окремою людиною – це управлінські послуги. Відтак, комунікування поступово набуває значення головного механізму, завдяки якому можуть існувати і розвиватися зазначені взаємовідносини чи стосунки [2, с. 54].

Найбільш ефективно, з нашої точки зору, комунікативна парадигма функціонування і розвитку може бути використаною місцевим самоврядуванням, оскільки за Концепцією місцевого самоврядування, що визначена Хартією про місцеве самоврядування, воно є правом і спроможністю місцевих громад, в межах закону, здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, у своїх власних інтересах.

Місцеве самоврядування, як ніякий інший суспільний інститут подібного калібру, по-перше, стоїть найближче до громадян у наданні управлінських послуг, є найбільш компетентним і обізнаним щодо цього, по-друге, воно може бути найдієвішим посередником між інтересами громадянина та держави, по-третє, його функціонування так чи інакше є відкритим для спілкування, більш-менш прозорим у наданні послуг, піддається оцінці стосовно ефективності тощо.

Можна наполягати на тому, що процес надання управлінських послуг взагалі не існує поза комунікацією й зводиться до простої та зрозумілої схеми "потреба – її задоволення (послуга)".

Висновки

Навіть побіжний перелік основних видів можливих управлінських послуг, а саме: адміністративна послуга (дозвіл, ліцензія, усі форми реєстрації, довідка та ін.), послуга життєзабезпечення (комунальна, водопостачання, каналізація, теплопостачання, електропостачання, робота транспорту, зв'язку, утримання житла, переробка побутових відходів, упорядкування доріг і тротуарів тощо), послуга соціальної гарантії (працевлаштування, освіта, охорона здоров'я та ін.), послуга безпеки людини (охорона природи, якість продовольчих продуктів, безпечність промислових виробів – одяг, взуття, побутова техніка – та ін.), – усе це вимагає нових соціальних і управлінських технологій щодо реалізації нової, якісно іншої від випробуваних соціальними практиками комунікативної парадигми.

Література

1. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у табл. і схемах / Г.С. Одінцова / та ін. – Х.: ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
2. Ермоленко А.Н. Этика ответственности и социальное бытие человека (современная немецкая практическая философия). – К.: Наук. думка, 1994. – 200 с.
3. Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування / Аналіт.-інформ. служба "Центр демократичних реформ" (ДЕМОС Центр). – К., 2002. – 36 с.

4. Панин В.И. Ритмы общественного развития и переход к пост модерну // Вопр. философии. – 1998. – № 7. – С. 3-13.
5. Парсонс Т. О структуре социального устройства. – М.: «Академ. проект», 2000. – 880 с.
6. Погорілий О.І. Соціологічна думка ХХ століття: Навч. посіб. – К.: Либідь, 1996. – 224 с.
7. Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой / Пер. с англ. Ю.А. Данилова. – М.: Прогресс, 1986. – 431 с.
8. Субъект и объект как философская проблема. – К.: Наук. думка, 1979. – 303 с.
9. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. – М.: «Наука», 1992. – 175 с.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2011 р.



ТОВ "ДКС Центр"