

УДК 35.01

В. В. КОРЖЕНКО, І. В. КОРОБКО

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СУБ'ЄКТИВНИЙ ФАКТОР СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Зроблено спробу довести, що державне управління можна вважати суттєвим суб'єктивним фактором суспільного розвитку, у свою чергу, це вимагає нових, сучасних підходів до розуміння так званих “соціальних законів”.

At the article an attempt is made to consider if public administration is a subjective factor of social development and in its turn it demands new, modern approaches to understanding, the so called “social laws”.

Вітчизняна теорія державного управління, що реалізує так звану суб'єкт-об'єктну парадигму, як правило, шукає і успішно знаходить “об'єктивні закони” державного управління [5, с. 35–54], прагне дослідити взаємодію особистості і групи в системі управління і на цій основі з'ясовує роль керівника у сфері державного управління [2]. Проте, залишає поза увагою вже осмислені ідеї “людської дії” і “соціального порядку” (Т. Парсонс), сучасне розуміння соціальних практик (П. Бурдьє, Н. Луман), “комунікативної етики” (К.-О. Апель), “комунікативної дії” (Ю. Габермас), “нової раціональності” (Г. Башляр). Отже, державне управління як реальний процес людських відносин прагне максимальної “об'єктивації”, незважаючи на те, що воно було і залишається суб'єктивним фактором суспільного розвитку.

Основне питання філософії про первинність матерії (об'єктивного) і вторинність свідомості (суб'єктивного), що започатковане марксизмом і підсвідомо “гуляє” в теоретичних концепціях окремих сучасних науковців, утрачає всякий смисл, адже, по-перше, зазначена первинність-вторинність виходить далеко за “видиму” людську історію, по-друге, з появою на Землі Homo sapiens (людини як розумної істоти) матеріальне аж ніяк не може бути первинним, оскільки і у природному, і в суспільному бутті стає домінуючою людина з її розумом та свідомістю, тобто саме людина як творець власного життя набуває значення діяльнісного, активного, самоцінного феномена, що володіє раціональністю.

Категорію “суб'єктивного фактора” марксизм вважає співставною до “об'єктивного фактора” чи “об'єктивних умов”, або до того, що також стосується діяльності суб'єкта [7, с. 635], отже, таке “об'єктивне” без перебільшення можна розглядати як “рукотворне”. Окрім цієї, не можна не звернути увагу ще на одну вагому суперечність. Вважається, що дія “суб'єктивного фактора” без урахування “об'єктивних умов” і “закономірностей” їх розвитку (йдеться не про що інше, як про умови людської життєдіяльності, що створюються людьми, наділеними свідомістю) вступає у протиріччя з життям, дійсністю [Там же]. Важко збагнути, про що тут йдеться, незважаючи на подальше пояснення: “Категорія суб'єктивного

фактора виражає механізм впливу людей на об'єктивні умови (знову ж таки творені людьми. – В. К., І. К.), розкриває рушійні сили історії, значення практики в зміні дійсності...” [Там же, с. 635].

Марксистське вчення про суб'єктивний фактор в історії стосується діяльності суб'єкта (маси, класу, партії, окремих людей) [Там же], однак у цілому є суперечливим, не сприяє послідовному і логічному аналізу ролі особистості в історії, не дозволяє з'ясувати справжнє значення політико-управлінської еліти, спотворює поняття суб'єкта і об'єкта наукового пізнання, що знаходить глибоке теоретичне обґрунтування ще у працях Р. Декарта, І. Канта, Г. Гегеля [4, с. 111, 116–120]. Отже, поняття “суб'єктивного фактора” не випадково зникає із сучасних енциклопедичних словників [6], але з'являється поняття “суб'єкта суспільного розвитку” [1, с. 174], що далеко не одне і те ж.

Разом з тим, суб'єктивний фактор у західній традиції – це, перш за все, “особистість в історії”, “локомотив” суспільного поступу.

Якщо навіть побіжно звернути свій погляд на всесвітню історію, перед духовним поглядом будь-кого постає складна і суперечлива картина історичних подій: суспільні змагання, соціальні революції та контрреволюції, війни, утворення могутніх держав та їх розпад, поява, розквіт і занепад (а нерідко й загибель) цілих народів. Історія зберігає імена окремих діячів: імператорів, царів і полководців, – з якими пов'язуються найважливіші історичні події минулого. Представники різних напрямків сучасної наукової думки доходять цікавого висновку, що видатні історичні особи були авторами й головними діючими особами історії.

Найбільш влучно виразив цю точку зору ще в ХІХ ст. англійський філософ, історик і публіцист Т. Карлейл, який у своїй книзі “Герої і героїчне в історії” наполягав, що всесвітня історія – це по суті історія великих людей.

Цю ж думку підтримують і російські народники 1970 – 80-х рр. позаминулого століття. Умови життя суспільства, зазначав М. Михайловський у праці “Герої і юрба”, прирікають масу на духовну убогість, роблять її неспроможною піднятися над існуючим матеріальним інтересом, тобто позбавляють її історичної ініціативи. Народники співчували стражданням народу, проте не вірили в його здатність до історичної творчості. Для них “народні маси” були, за виразом Г. Плеханова, чимось на зразок нескінченної кількості нулів. Ці нулі могли перетворюватись на позитивну величину тільки тоді, коли на чолі їх ставала критично мисляча одиниця, герой.

“Безформним матеріалом”, з якого щось творять, вважав народ відомий німецький філософ Ф. Ніцше. Для нього надлюдина, герой стоїть “по той бік добра і зла”, нехтує мораллю більшості. Головний принцип і рушійний мотив діяльності такої особи – це воля до влади. Заради цього все можна, все дозволено, всі засоби підійдуть, все виправдано – небездоганна точка зору Ф. Ніцше.

Такі уявлення про історичний процес і роль керівних діячів не зникають і сьогодні.

А що думають про це інші відомі мислителі? Безперечно, цікавий погляд на історичний рух та на роль особи в історії висловлює Г. Гегель, ідеї якого являють собою важливу віху в розвитку філософсько-історичної думки. Носієм історичної необхідності є, за Гегелем, так званий “світовий дух”, або “світовий розум”, що управляє світом. “Хитрість” світового духу, який спрямовує історичний рух, полягає в тому, що він

використовує інтереси, пристрасті, прагнення людей, у тому числі й великих як засіб для досягнення своєї мети – здійснення прогресу в усвідомленні свободи.

Проте, незважаючи на незвичну, “неземну” аргументацію, у вченні Гегеля приховане щось значне й раціональне. Він намагається дати діалектичне розв’язання проблеми співвідношення свободи і необхідності в історичному процесі і в цьому зв’язку висловлює низку глибоких суджень про роль видатних осіб в історії. Видатними, всесвітньо-історичними особами є, на його думку, лише ті відомі особи, в цілях і діях яких є загальне та необхідне. Такі діячі добре розуміють потребу часу й уміють покладатися на соціально-історичний час. Разом з тим, як і цілі народи, історичні діячі, – за Гегелем, – це лише знаряддя “світового духу”, який керує ними “приховано” і через них здійснює свої цілі. “Світовий дух”, – з точки зору Гегеля, – це, з одного боку, кінцева мета, що ніби-то завдається суб’єктивно, а з іншого – об’єктивна необхідність [4, с. 81, 83–84, 88].

Багато сучасних соціологів протиставляють так званому “матеріалістичному вченню” про роль народних мас, класів і особи в суспільному житті – теорію еліт. Вони убачають у народові в основному руйнівну, негативну силу, здатну лише до хаосу, отже, така сила має приборкуватись державою. Носієм же творчого, позитивного начала, з їхньої точки зору, є лише еліта, яка складається з найбільш обдарованої частини даного народу, нації, раси.

Так, свого часу американський соціолог Р. Страус-Хюпе в книзі “Зона байдужості” застерігав, що маса не мислить, вона повинна підкорятись владі або керівництву від влади.

У зв’язку з науково-технічною революцією теорія еліти модифікувалась у теорію технократичної еліти. Один з авторів цієї теорії, американський соціолог Дж. Бернхем, автор книги “Революція управляючих”, яка набула свого часу широкого розголосу, наполягає на противагу “матеріалістичному розумінню історії”, що робітничий клас не в змозі керувати суспільством. Унаслідок науково-технічної революції влада, на його думку, переходить до науково-технічної інтелігенції і, насамперед, до управляючих підприємствами, концернами, корпораціями, банками. Теорія технократичної еліти не є бездоганною, хоч і набуває домінуючого положення в 50-60-ті рр. XX ст. у західному суспільстві.

Разом з тим, під об’єктивним фактором в історії, насамперед, мається на увазі об’єктивна необхідність (Г. Гегель), або наявні форми суспільних відносин, які є значною мірою кристалізацією попередньої діяльності людей. Однак при цьому слід мати на увазі, що кожне нове покоління не просто користується здобутками попередників, а реалізує й свої власні потреби та інтереси, тобто свої власні цілі. Різноманітна діяльність людей, їхня “жива праця”, соціальні практики і є тим, що складає сутність суб’єктивного фактора. Суб’єктивний фактор тому і називається так, що розкриває діяльність суб’єкта історії, яким вважаються певні соціальні групи населення, політичні партії, соціально-політичні інститути та окремі люди. Тут необхідно дати пояснення щодо відмінностей між суб’єктивним і людським факторами, які нерідко ототожнюються. Насправді вони, на наш погляд, знаходяться у відношенні супідрядності: людський фактор входить як складова частина до суб’єктивного. Змістом людського фактора є індивідуально-особистісне начало в

людині, що обумовлюється сукупністю її психологічних, соціально-рольових функцій, ціннісних орієнтацій, ідеалів, переконань, почуття відповідальності, самостійності мислення, ініціативності та ін. Йдеться про таку сукупність індивідуально-творчих можливостей людини, що визначає міру її соціальної продуктивності [4, с. 111].

Вплив же суб'єктивного фактора спрямовано на збереження, розвиток або зміну (модернізацію) існуючого суспільства і стосується різних форм його організації – політичної, соціально-економічної, адміністративно-управлінської тощо. Способом прояву суб'єктивного фактора є цілеспрямовані, перетворюючі дії, соціальні практики.

За змістом суб'єктивний фактор являє собою складний механізм впливів на відносно усталені умови життя людей, дозволяє з'ясувати сутність “рушійних сил” історії, (звичайна людина, громадянин), свідчить про глибинний зв'язок між політичними, соціальними та іншими відносинами та економічним ладом суспільства. Саме суб'єктивний фактор здатен перетворити ідеальне (мету, соціальну ідею) на реальність власного життя. Усе це говорить про дієвість суб'єктивного фактора, про його продуктивно-активну силу впливу на хід історії, включаючи періоди її “крутих поворотів”, зокрема, подібних до нинішньої докорінної перебудови всіх сторін життя українського суспільства, що вимагає рішучої мобілізації духовних і творчих можливостей, зусиль кожного члена суспільства, максимальної віддачі його творчої енергії, а також раціонально осмислених дій суб'єктів державного управління.

Оскільки дійсним ядром суб'єктивного фактора виступає людина як діяльна істота, то саме вона є “живим барометром” стану суб'єктивного фактора, реальним показником його позитивної чи негативної спрямованості [4, с. 210–231].

Суб'єктивний фактор є надзвичайно динамічним, рухливим, податливим до різних коливань феноменом, являє собою “множину можливостей”, що граничає між позитивною активно-творчою енергією і “злякисністю” (за шкідливістю свого впливу на соціально-економічну сферу суспільства). Він може слугувати могутнім чинником як творення, так і руйнування, як прискорення, так і гальмування суспільного розвитку.

Суспільство у своїй історії розвивається так, що у процесі розвитку підсилюється практичне значення суб'єктивного фактора. Іншими словами, роль суб'єктивного фактора в історії постійно зростає, що являє собою загальну соціально-історичну закономірність. Необхідною (хоч і недостатньою) умовою для її реалізації є реальне упровадження для суб'єктивного фактора правових свобод і верховенства права. Завдяки цьому стає можливою його активність і творчість, що самі собою можна вважати позитивними тенденціями в розвитку громадського життя. Саме правова держава в основу громадського життя покладає активну практично-перетворюючу діяльність людей, яка диктується їх потребами, свідомістю, волею тощо. “Диктатура” права унеможливує суб'єктивізм і волюнтаризм, що нерідко ґрунтуються на авантюризмі і ведуть у практиці політичного життя або до деспотизму, або до анархізму.

Будь-яке порушення закономірностей історії не залишається безкарним: історія

жорстоко мстить за це. Якщо ігнорування певних економічних закономірностей обертається відплатою у вигляді небажаних диспропорцій у розвитку економіки, а часом і кризових явищ, що приводять до застою не тільки в економіці, але й в інших сферах життя суспільства, то відсутність умов для “розгортання” суб’єктивного фактора унеможливує суспільний розвиток взагалі.

Звернімось конкретно до державного управління як до суб’єктивного фактора, що забезпечує функціонування суспільства та суспільний розвиток (модернізацію, зміни).

Суспільство як об’єкт державного управління є незрівнянно складнішою системою за будь-яку іншу відому систему в природі, що поєднує всі сфери життєдіяльності країни [4, с. 117]. Державне управління здійснює керівний вплив на процеси суспільного виробництва, розподілу, обміну та споживання, розвиток галузей національної економіки, соціально-культурної сфери територіально-адміністративних утворень, всієї сукупності підприємств, організацій, установ. Це, відповідно, зумовлює значну розгалуженість структури, складну ієрархію органів державного управління, що відрізняються між собою за масштабами, рівнями управління, здійснюваними функціями, місцезнаходженням, кількістю підпорядкованих об’єктів, специфікою їх формування та функціонування, різноманітністю суб’єкт-об’єктних та інформаційно-комунікаційних зв’язків.

Пошук державно-управлінських рішень, прийняття проектів і програм завжди пов’язані з вибором, необхідністю йти на компроміси. Велике розшарування суспільства, багатопартійність, функціонування значної кількості громадських об’єднань, організацій і соціальних груп, а також різних за рівнем економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць зумовлюють наявність різних інтересів, що можуть не збігатися як з державними, так і поміж собою або навіть мати протилежну спрямованість. Повне їхнє взаємоузгодження є нездійсненним бажанням, проте компроміс, реалізація прав і більшості, і меншості завжди є можливим та необхідним за відповідних соціальних технологій, що реалізуються державним управлінням.

На органи державного управління різного рівня можуть впливати специфічні “зовнішні” сили, до яких, перш за все, слід віднести: виборців, політичні організації, громадські об’єднання тощо. Слід володіти ситуацією, уміти донести до громадськості важливість рішення, забезпечити прозорий контроль з боку зовнішнього середовища за його упровадженням. Адміністративні структури, що мають розробляти і ухвалювати складні рішення, а також виконувати важливі завдання органів вищого ієрархічного рівня, не повинні консервувати стан “обмеженої раціональності”. Перебільшення спроможностей є можливим, але “прозорість” упровадження рішення дозволяє його корегування. Існують засоби, за допомогою яких групи або окремі особи намагаються впливати на важливі рішення через безпосередні контакти з політиками та державними службовцями. До лобізму вдаються, як правило, групи тиску, що об’єднують певне коло осіб з метою відстоювання спільних інтересів. Рішення, що приймаються органами державної влади та оформлюються у вигляді різних актів, мають бути науково обґрунтованими і раціональними, враховувати їх обов’язковість для всіх та вплив

на все населення, сфери діяльності, території. Це суттєво відрізняється від управлінських рішень на рівні комерційних організацій, що мають внутрішню спрямованість, обмежуються лише їх масштабами, не мають загальнообов'язкового значення для інших суб'єктів і об'єктів.

Про державне управління можна, таким чином, говорити як про процес суб'єкт-об'єктного впливу [2]. При цьому суб'єкт управління має поставати перед об'єктом управління прозорістю, відкритістю в діяльності; обґрунтованістю рішень; толерантністю у відносинах з іншими суб'єктами; чіткістю у виконанні власних функцій; динамічністю у вирішенні проблем; політикою співпраці з громадськістю. Що стосується об'єкта управління, то він повинен виявляти реальність і прозорість власної системи діяльності; високий ступінь довіри до суб'єкта; відкритість перед суб'єктом [Там же].

Проведений аналіз вимагає такого висновку: органи державного управління, що мають виражати волю народу (єдиного джерела влади), можна вважати суб'єктивним фактором, від якого значною мірою залежать темпи і зміст суспільного розвитку.

А що можна сказати про інститут місцевого самоврядування? Одне з важливих місць у системі життєдіяльності людини, суспільства, держави належить селам, селищам і містам, в яких практично сконцентровано всі ланки влади, ресурси, комунікації. Світовий та європейський досвіди переконливо свідчать, що в демократичному суспільстві територіальна організація влади може будуватися лише на основі обов'язкового використання місцевого самоврядування – специфічної форми публічної влади територіальних громад, у рамках якої забезпечується реалізація їхнього права здійснювати управління в межах відповідних територіальних одиниць, самостійно вирішувати всі питання місцевого значення.

Місцеве самоврядування виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, передумовою становлення громадянського суспільства, наближенням влади до її джерела – народу. Воно здійснюється територіальними громадами, як безпосередньо, так і через ради та їхні виконавчі органи, які представляють спільні інтереси територіальних громад. Органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність.

Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб самоврядування може здійснюватись тільки на підставі та в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією, Законом України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Місцеве самоврядування здійснюється на принципах народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавством, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватись в одну територіальну громаду,

створювати єдині органи місцевого самоврядування. Вихід зі складу сільської громади здійснюється за рішенням відповідних територіальних громад. У містах з районним поділом територіальні громади районів діють як суб'єкти права власності.

Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-які питання, що віднесені до відання місцевого самоврядування.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідну територіальну громаду та здійснюють від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування.

Із вищенаведеного можна зробити такі висновки.

По-перше, суб'єктивний фактор суспільного розвитку становлять не лише суб'єкти історії – народ, певні соціальні групи, партії й окремі особистості, – а й суб'єкти державного управління та місцевого самоврядування. У такій постановці питання суб'єктивного фактора ніколи не ставилось і не розглядалось у “радянській” суспільно-політичній думці, адже і держава, і комуністична партія – партія авангардного типу – вважались наднародними (ідеологія так званого патерналізму).

По-друге, оскільки суб'єктивний фактор у даному дослідженні отримує більш широку інтерпретацію, потребують вирішення проблеми співіснування та взаємозв'язку його елементів, а також правові основи його активності.

Не менш актуальним є подальше дослідження питання історичного формування та теоретичного усвідомлення суб'єктивного фактора, а також специфічні особливості державного управління як одного із найсуттєвіших елементів суб'єктивного фактора щодо існування суспільства та його модернізації.

Література:

1. Андрущенко В. П. Соціальна філософія : курс лекцій : навч. посіб. / В. П. Андрущенко, М. І. Михальченко. – К. : Генеза, 1996. – 368 с.
2. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий [та ін.] ; за заг. ред. д-ра е. н., проф. Г. С. Одінцової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ, 2002. – 492 с.
3. Корженко В. В. Порівняльний аналіз сучасних парадигм функціонування місцевого самоврядування / В. В. Корженко, Л. О. Савенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – № 1 (19). – С. 117–128.
4. Корженко В. В. Філософія виховання: зміна орієнтацій : [монографія] / В. В. Корженко. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 304 с.
5. Одінцева Г. С. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / Г. С. Одінцева, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельнюхова [та ін.]. – К. : ВД “Професіонал”, 2008. – 288 с.
6. Філософія : енциклоп. словарь / под ред. А. А. Івина. – М. : Гардарики, 2004. – 1072 с.
7. Философский энциклопедический словарь / редкол. : С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичёв [и др.]. – 2-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1989. – 815 с.

Надійшла до редколегії 02.02.2009 р.