



ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Чижник Ф.Р.,

перший проректор Національної академії державного управління при Президентові України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України, заслужений юрист України

Черленяк Ф.Ф.,

докторант Національної академії державного управління при Президентові України

Олуйко В.М.,

народний депутат України, кандидат наук з державного управління, доцент

РОЛЬ МІЖСЕКТОРНОЇ ВЗАЄМОДІЇ У СТАНОВЛЕННІ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Реформування українського суспільства однією із головних проблем державного управління ставить пошук досконаліших моделей державного устрою. Важливого значення набуває удосконалення державно-управлінських відносин та їх правового регулювання, приведення статусу учасників цих відносин у відповідність до нових завдань, що стоять перед механізмом державного управління¹.

Дані соціологічних досліджень дають показник суспільної байдужості 61,4% мешканців України до долі державності України. Влада в Україні є єдиним реальним суб'єктом політичного процесу, оскільки на цьому етапі в Україні немає ідейно-політичної опозиції, яка підтримується широкими верствами населення. Власне тому вона повністю несе на собі тягар відповідальності за наслідки політичних рішень².

Виникнення такого стану спричинює низка явищ, зокрема управлінських. Серед них, на нашу думку, відсутність "громадівської" лінії розвитку соціуму в Україні на сучасному етапі, відсутність усвідомлених індивідуальних інвестиційних інтересів громадян (не-олігархів), відчуженість основної частини населення від системи соціального управління та страх перед "владною машиною".

Ускладнює ситуацію і те, що процес реальної політичної боротьби і власне робота з соціального та політичного керівництва суспільством продовжує відбуватися лише в гілках та

¹ Нижник Н.Р. Проблеми змісту державно-управлінських відносин та фактори його соціальної обумовленості // В кн.: Державне управління в Україні: правові, кадрові та організаційні засади. Навч. посібник. / За заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Львів: Видавництво Національного університету "Львівська політехніка", 2002. – С. 36-46.

² Тихолаз А. Україна, яку ми не знайшли // День. – 2003. - № 166 (1668), 23 вересня.



структурах влади. Причому із залученням ресурсів як легальних, так і нелегальних економіко-фінансових структур. Взаємодія гілок та владних структур суто між собою та підопічними економіко-фінансовими структурами створює управлінську порожнечу навколо державної влади як інституту системи соціального управління. Соціум стає млявою, неактивною консистенцією. Із соціуму виокремлюються кримінальні та бюрократичні конструкції. В такому суспільному середовищі влада вимушена в силу об'єктивних причин і суб'єктивних можливостей здійснювати директивний тип управління з суттєвою участю фіскальних та силових державних органів. Виникає "мертва петля" відтворення тоталітарного типу управління. Своєю чергою тоталітарний тип управління є неефективним для розвитку держави.

В Україні періоду суспільно-політичного транзиту як на центральному рівні, так і на регіональному, продовжується виокремлення суспільного прошарку, що має доступ до фінансових, майнових та державно-владних ресурсів. Поряд із особистим збагаченням проходить формування нової еліти, що володіє значними обсягами економічних ресурсів. Ця обставина може при певних умовах суттєво підвищити рівень спрямування економіки та рівень управління суспільними процесами в напрямку прогресу можливостей технічного, технологічного, гуманітарного та суспільного розвитку. Визначення цих умов є актуальним завданням управління. Важливо, щоб відповідні структури суспільства відповідали характеру еволюційних завдань, адже часто саме організаційні структури суспільства виступають у ролі суб'єктів – об'єктів управління.

Активність соціуму, як цілісне явище, процес, управлінська, економічна та еволюційна якість, проявляється в двох проєкціях (компонентах):

- 1) простір (сектори) активності;
- 2) активні соціоструктури.

Простір активності утворюється множиною рішень та діянь, реалізація яких можлива на основі композиції ідей, патентів, людських ресурсів, матеріальних ресурсів та множиною стимулів і правових гарантій. Цей простір не повинен бути прив'язаним до окремо виділених соціоструктур.

Активні соціоструктури – це організаційні утворення, які реалізують своє право досягати цілей організації на просторі активності.

Важливим макроструктурним суб'єктом управління в розвинутих країнах ЄС виступає громадянське суспільство. (В країнах, де відсутнє громадянське суспільство, його роль підміняють певні спеціальні ідеологічні, силові або мафіозні структури). Воно теж проявляється в двох якостях як простір активності і як організаційна макроструктура. Громадянське суспільство є аморфною організаційною структурою, проте має здатність бути "замовником" траєкторії розвитку держави та її економічної системи.

На мікроструктурному рівні згадані суб'єкти управління: держава, економічна система, громадянське суспільство і громадянин – є суб'єктами-об'єктами управління, які групуються в деякі підпростори за технологічними ознаками: політико-економічними, соціальними, громадськими. В країнах із соціально ринковою економікою саме ступінь розвитку цих підпросторів забезпечує змістове наповнення економічної активності держави на макроструктурному рівні.

В транзитних економіках в силу корпоратизації інтересів та правил ведення активності ці компоненти переплетені (простір активності прив'язаний до конкретної соціоструктури), а подекуди і невіддільно зв'язані між собою, що модифікує мотивацію певних активних дій або їх відсутності в транзитному суспільстві.

Формування рамкових умов розвитку суспільства як активного суб'єкта є одним із базових завдань системи управління в умовах демократії. В моделі демократичного типу всі легальні



соціоструктури рівноправні в правовому відношенні. Досвід свідчить, що саме така модель є найбільш ефективною в довгостроковій перспективі, сприятиме розвитку економіки при умові перманентного використання сучасного рівня розвитку технічних засобів та технологій.

Утворення та успішне функціонування активних соціоструктур є необхідною умовою саморозвитку держави та суспільства. Розуміння значимості цього завдання вже присутнє на формальному рівні в запропонованих політичним керівництвом України проектах суспільно-економічних реформ. Одночасно розбудова структур політичної моделі демократичного типу проголошене вищим керівництвом держави пріоритетом державного розвитку. Завдання такого характеру закладено в програму Україна-2010 та планів інтеграції України до ЄС.

Проте, на нашу думку, реальне посилення Української держави як об'єкта соціальної та технологічної еволюції можливе лише при відповідній практичній організації взаємодії структур соціуму та структур державної влади. Воно реальним стане тоді, коли персоналії, які наповнюють державну владу, зрозуміють, що зможуть створювати для себе суттєво більші доходи саме в умовах активності суспільства. І засвоять відповідні принципи, методи та технології управління.

Створення нової економічної системи відбувається паралельно зі створенням певної кількості суспільного багатства та подальшим майновим розширенням суспільних груп України. На цьому етапі розвитку української держави можливі в практичній реалізації два діаметрально протилежні економічні підходи до створення умов доступу соціальною групою (структурою) до суспільного багатства:

- 1) Намагання ту обмежену кількість суспільного продукту (багатства), яке здатне виробити суспільство на даному рівні розвитку, розділити найбільш вигідно для власників капіталу;
- 2) Намагання включити в суспільний обмін оптимально велику кількість індивідів та груп з метою підвищення ефективності суспільного виробництва.

Згадані два економічні підходи ініціюють дві діаметрально протилежні управлінські методики в загальнодержавному масштабі: а) владно-утримуючу, б) стимулюючо-регуляторну. Владно-утримуюча методика має в своїй основі захоплення якомога більшої частини вигідного простору активності та його утримання. Стимулюючо-регуляторна має в своїй основі розширення простору активності та правове регулювання діяльності в нових сферах простору.

Результуюча від накладання двох згаданих тенденцій залежить від структури суспільства та від прогнозів розвитку держави. Структура суспільства функціонально обумовлюється типом соціально-економічних відносин та рівнем самоусвідомлення суспільства.

В марксистському підході структура суспільства визначається типом суспільно-економічної формації. Зміна структури суспільства повинна супроводжуватись зміною формації. Такий опис відповідає методу динамічних систем, коли розвиток відбувається як зміна визначених станів стрибкоподібно (революційно). Цей підхід на сучасному етапі вже обмежує можливості описання та прогнозування еволюційного процесу, оскільки не дозволяє описувати швидку зміну інтересів та статусу суспільних структур безперервно в часі. Такий світоглядний підхід примушує керівників та управлінців найвищого рівня суто одноваріантно розглядати розвиток власної кар'єри та розвиток соціальної системи, якою вони керують та управляють, що призводить до втрати часової перспективи. А втрата часової перспективи державними діячами, службовцями та й лідерами бізнесу викликає їх несвідомий та недоцільний опір інноваціям.

Теорії еволюції, що розробляються на сучасному етапі, зокрема синергетична теорія, розглядають зміну станів системи, зокрема соціальної, як можливий результат неперервної самоорганізації. Згадані теорії вже починають конкретизуватися в наукових засадах та практичних методиках прикладних суспільних наук. Згідно з синергетичною теорією відкриті системи при



наявності відповідного просторового розподілу структур здатні до роздвоєння траєкторії еволюції. В певних умовах еволюція розвивається по більш сприятливій гілці роздвоєної траєкторії.

В Україні при проведенні соціологічних досліджень за аналогією із західним підходом виділяють в соціально-економічній системі України (регіону) три сектори: владу, бізнес, громадський сектори. На нашу думку, для України на сучасному етапі, як транзитного суспільства, така структурне уявлення реальності недостатньо адекватне. Для виявлення макроструктури активності транзитного суспільства необхідно провести уточнення базових понять “секторної моделі”. Для однозначного в конфігураційному відношенні введення в розгляд поняття сектора (підпростору) як частинного, необхідно означити поняття цілого, тобто кола (простору). Доцільно в такому випадку розглянути коло суспільної активності, під яким ми розуміємо коло рішень та дій, що мають самодостатню силу для реалізації інтересів суспільства або його частин в межах наявних суспільних ресурсів.

Центром кола є точка легітимізації та представництва загальносуспільних (загальнодержавних) інтересів, в якій затверджуються рішення найвищої юридичної, організаційної та “моральної” сили. Секторна структура передбачає, що:

- а) всі фігури (суб’єкти - сектори) мають безпосередній доступ до центру;
- б) фігури мають спільну лінію межі, через яку здійснюється обмін між собою без посередників.

На нашу думку, в Україні періоду транзиту суспільство ще не сформоване як секторна структура. Сформована реально лише сегментна структура. Тобто “коло суспільної активності” розмежовується на такі фігури: в центрі багатогранник центральної влади, який опирається за галузевим принципом на сегменти активності.

Розглянемо відповідність сегментно-галузевої моделі до реальності на прикладі задачі розвитку територій (регіонів). Розвиток територій (регіонів) формується взаємодією таких сегментів:

1. місцевої виконавчої влади (місцеві державні адміністрації та органи галузевого управління в регіоні);
2. місцевого самоврядування;
3. об’єктів державної власності;
4. об’єктів комунальної власності;
5. приватного та корпоративного підприємництва;
6. політичних організацій;
7. громадських організацій контрольованих виконавчою владою;
8. неурядових організацій, які фінансуються міжнародними програмами.

Справедливість допущення про сегментну будову кола суспільної активності проілюструємо такими даними:

а) для прийняття та реалізації будь-якого вагомого рішення стосовно розвитку деякої соціоструктури та відповідно зони активності, що належить до певного сегмента, необхідна згода та підтримка “куратора” із багатогранника центральної державної влади, що знижує “ціну” рішення представника соціоструктури на рівень сегменту.

б) бюджет та податкова системи сформовані таким чином, що основна маса фінансових ресурсів направляється в “Центр”, а потім може повернутися в вигляді субвенцій, дотацій та інших трансфертів в сегмент лише при посередництві структур та галузей державної влади.

Переростання вказаних вище сегментів в повноцінні сектори можливе при наявності саморегульованого циклу відтворення власних активних структур та доступу до ресурсів, що



функціонують на певному сегменті. На цьому етапі кожний сегмент до сектора доповнений структурами активності державної влади, до якої періодично треба звертатись, щоб вирішувати питання подальшого існування кожного сегмента.

Наявність сформованої секторної структури та відповідний розподіл функцій та відповідальності між секторами стосовно еволюційних завдань соціально-економічної системи може забезпечувати відповідну продуктивність всієї системи.

Зокрема, відповідно до сучасного європейського досвіду основним принципом розвитку територіальних громад є задоволення безпосередніх життєвих інтересів та потреб громадянина. Разом з тим в основу сучасних концепцій регіональної політики покладений принцип економічного підприємництва територій³. Міра реалізації цих принципів у практиці регіонального управління та місцевого самоврядування визначає перспективи територіального розвитку. Розуміння власної ролі органів та особистостей, які репрезентують вказані вище сектори визначає міру реалізації вказаних принципів.

В роботі Палінчака М., Жилетка Р., Слави С.⁴ наведені дані по декількох районах Закарпатської області, в яких експертами Ужгородського національного університету було проведене соціологічне опитування про важливість та ефективність співпраці між "секторами". У вказаній роботі виділено три "сектори": влада, громадськість та бізнес. В ході опитування виявилось, що 93,5 % респондентів вважають, що в основі місцевого та регіонального розвитку повинна лежати співпраця між владою, громадськістю і бізнесом. При цьому більшість респондентів вважали, що є необхідним докладання спільних зусиль для співпраці між "секторами". Відмітимо, що більшість респондентів відзначає недостатній рівень такої співпраці: 31,7% вважають його скоріше недостатнім, ніж достатнім, 11,3% зовсім недостатнім, і лише 21% називають його достатнім тією чи іншою мірою, 30,6% не змогли відповісти на це питання. Це є свідченням зміни патерналістських очікувань населення стосовно органів самоврядування та влади на партнерські очікування у вирішенні проблеми розвитку територій.

Відзначимо, що опитані взагалі схильні виділяти роль влади у розгортанні співпраці між "секторами": так, 54,8% респондентів вважають, що саме остання володіє достатніми для цього ресурсами, а 22,6 % вважають, що вона одержить найбільші дивіденди від подібного співробітництва. Однак слід зазначити, що більшість опитаних вбачає користь для всіх учасників взаємодії.

Подібна тенденція до підкреслення особливої ролі органів місцевого самоврядування та влади взагалі проявляється у визначенні передумов стійкого розвитку регіону (місцевих громад). Незважаючи на те, що більшість респондентів розуміють під останнім, в першу чергу, комплекс факторів (45,2%) (економічний, екологічний і соціальний розвиток, ефективний уряд на рівні країни), серед яких домінує економічний (25,8%), міська рада та обласна адміністрація виділяють як установи, які повинні відігравати ключову роль (відповідно 50% і 24,2%) та роль ініціатора (відповідно 54,8% та 11,3%) у стійкому розвитку місцевих громад.

Найбільш сприятливими факторами стійкого розвитку місцевих громад респонденти називали такі:

³ Черленяк І. Організаційний розвиток сучасного міста: український ракурс // Вісник Української академії державного управління. – 2002. - № 4. - С. 197-200.

⁴ Палінчак М., Жиленко Р., Слава С. Соціологічне дослідження проблем місцевого та регіонального розвитку в Закарпатській області. Основні висновки // Місцевий та регіональний розвиток в Україні: Досвід Закарпаття / За ред. М. Лендъел. – К.: Міленіум, 2001. – 152 с.



- розвиток бізнесу – 43,5%;
- організаційні здібності людей – 37,1%;
- природні ресурси – 27,4%;

Водночас факторами, які створюють найбільші перешкоди на шляху стійкого розвитку місцевих громад названі:

- нестача організаційних здібностей у людей – 32,2%;
- слабкий розвиток бізнесу – 40,3%;
- недостатні економічні можливості – 58,1%;
- несприятлива діяльність органів місцевого самоврядування – 24,2%;

Більшість респондентів вважають, що ефективність впливу місцевих органів влади на стійкий розвиток місцевих громад є середньою (43,8%), обласних органів влади – середньою (50%), органів влади на рівні країни – середньою (46,8%), громадських організацій – низькою (48,4%), політичних партій – низькою (62,9%), бізнесу – середньою (54,8%). Слід зазначити, що за винятком бізнесу, в усіх випадках було більше респондентів, які визначали рівень ефективності як низький, ніж таких, які вказали на високий.

Ця тенденція, можливо, зумовлена тим, що більше половини опитаних (54,8%) заявили про те, що їхні організації не залучені до роботи, пов'язаної зі стійким розвитком місцевих громад. Однак слід відзначити, що лише один респондент не хотів, щоб його організація була залучена до такої роботи в майбутньому.

Розглядаючи проблему взаємодії місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування з сектором бізнесу, слід зауважити: розвиток територіальних громад в даний час великою мірою спотворюється тим фактом, що інвестиційні проекти реалізуються суто представниками закордонних інвесторів або інвесторами поза меж області. Цей факт не сприяє консолідації територіальної громади, появі яскравих особистостей, які в майбутньому і власним прикладом успішності, і участю як менеджери високої кваліфікації забезпечили б якісний ріст управлінської спроможності влади та самоврядування.

Проблемним питанням активації діяльності секторів та гармонізації міжсекторної взаємодії є розподіл відповідальності та повноважень щодо управління розвитком територій між сектором виконавчої влади та сегментом місцевого самоврядування.

Показовим є правове регулювання та практика здійснення відносин між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Організація взаємодії та розподіл компетенції державних органів управління розвитку територій та органів місцевого самоврядування значною мірою відбувається при посередництві механізму делегування повноважень.

До прийняття Конституції 1996р. лише органи державної влади делегували повноваження виконавчим органам місцевих рад. Обсяг делегованих повноважень був незначним. Так, ст. 42 Закону України “Про внесення змін до закону УРСР” “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування” передбачалось сім делегованих повноважень виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад та дев'ятнадцять – виконкомам міських рад, міст обласного підпорядкування.

Після прийняття Конституційного договору між Президентом України та Верховною Радою України “Про основні засади організації та функціонування державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України” Указом Президента України “Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад” від 30 грудня 1995р. обсяг цих повноважень значно розширився: у сільських, селищних та міських рад – до 13,



а міських рад, міст обласного підпорядкування – до 42. На відміну від попередніх законодавчих актів, Конституція України закріпила норму, яка передбачає надання окремих повноважень органів виконавчої влади безпосередньо органам самоврядування (ст. 143). Тобто такі повноваження надаються як радам, так і їх виконавчим комітетам.

В той же час чинний Закон України “Про місцеве самоврядування” передбачає надання делегованих повноважень тільки виконавчим органам сільських, селищних, міських рад. Тобто п. 2 розділу 11 цього закону суперечить нормам Конституції. Власне тому районні та обласні ради взагалі не мають делегованих повноважень, хоча вони є органами самоврядування, але згідно із законом виконавчих комітетів не утворюють. Відповідно до п. 3 ст. 11 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” в сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, делеговані повноваження мали б надаватися сільському голові, який є посадовою особою. Але це суперечить Конституції України. Пункт 5 ст. 42 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає, що сільські, селищні, міські голови з питань здійснення виконавчими органами рад повноважень органів виконавчої влади підконтрольні останнім. Тобто вони як посадові особи мали б нести відповідальність за невиконання делегованих їм повноважень. Однак будь-якого механізму такої відповідальності чинне законодавство не передбачає. Тому за певних обставин, особливо при виникненні суперечностей між цими органами, така підконтрольність виявляється декларативною⁵.

Чинний закон містить 67 власних повноважень виконавчих органів рад та 80 делегованих.

Закон України “Про місцеві державні адміністрації” залишив поза увагою питання їх підзвітності та підконтрольності органам самоврядування щодо виконання делегованих повноважень. Цей закон не розмежовує повноваження держадміністрацій на власні та делеговані, але в ньому перераховані основні галузеві повноваження. За таких обставин практично неможливо визначити, які з них є власними, а які делегуються органами самоврядування (виконання останніх і передбачає їх підзвітність та підконтрольність). Наприклад, згідно з п. 1 ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування” підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного і культурного розвитку районів і областей, цільових програм з інших питань є повноваженням, яке ради делегують держадміністраціям. Однак п. 2 ст. 17 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” визначає це повноваження галузевим, не згадуючи, що воно делеговане. Таких повноважень, які за своїм змістом збігаються з деякими повноваженнями місцевих державних адміністрацій, чимало. Закон України “Про місцеве самоврядування” та “Про місцеві державні адміністрації” не дають відповіді на питання, яким документом мають керуватися підприємства, організації та установи в разі видання, наприклад, міською державною адміністрацією і виконкомом міської ради нормативних актів, які стосуються одного і того ж питання. Тут спостерігається колізія інтересів та повноважень органів держави та органів місцевого самоврядування, виникає своєрідна конкуруюча компетенція. В силу недорозвиненості сегменту громадських організацій до повноцінного сектора із доступом до “центру”, цей сегмент на цьому етапі не може виступати морально-етичним регулятором спірних ситуацій.

Процедура застосування делегованих повноважень в режимі звичного, а не особливого, одиночного явища (механізму) є породженням саме сегментного підходу до організації системи управління і, як результат, до організації кола суспільної активності.

⁵ Баймуратов М. Законодавство України про місцеве самоврядування: актуальні питання реалізації // Збірник наукових праць Академії державного управління при Президенті України. - К., 1999. - Вип. 1. - С. 302.



Наслідком такого сегментного стану побудови простору суспільної активності є те, що "місцеве самоврядування реально не має автономних фінансових ресурсів, організаційної і кадрової автономії. А саме ці речі становлять основу реалізації активності. Тому говорити про дійове місцеве самоврядування в Україні безпідставно"⁶. Досить зазначити, що лише 4.6 % фінансових джерел формуються за рахунок місцевих податків і зборів. Тобто можна стверджувати, що місцеве самоврядування в Україні існує на 4,6%. Всі інші джерела органів місцевого самоврядування – відрахуваннями від загальнодержавних зборів або дотаціями.

На питання про відповідність еволюційних цілей держави та суспільства, узгодженість способів їх досягнення, необхідно розглядати взаємодію: громадянин – держава, держава – громадянське суспільство, громадянське суспільство – політична нація. Реальна взаємодія вказаних суб'єктів - об'єктів управління може виникнути в рамках секторно-функціонального підходу.

При зміні сегментно-галузевої схеми управління на секторно- функціональну необхідно розробити нові форми державного та суспільного контролю за джерелами активності. Необхідно розробити нові неманіпуляційні масові та галузеві управлінські технології. Необхідно посилити роль, значимість та авторитет судової влади. Знайти ефективну схему контролю громадськості за судовою владою.

В Україні формується нова особлива ситуація. Після першої фази домінування влади над бізнесом може наступати друга фаза: захоплення безпосереднього котрольного пакету впливу бізнесу над владою. Ця ситуація може по-різному проявляти себе безпосередньо в центрі та в регіонах. Влада в економіці намагається стати дублером державної влади, бізнесмени намагаються вирішувати свої проблеми через залежних людей у владі, не відстоюючи загальних еволюційних інтересів виробництва і, відповідно, не претендуючи на частку відповідальності за стан справ у країні. Така обставина обумовлює необхідність набуття сектором громадських організацій реальної суспільної ваги та авторитету. Необхідним є формування самодостатніх автономних секторів, підвищення їх продуктивності та величини реальної міжсекторної взаємодії.

Законодавцям доцільно насамперед створювати відповідну топологію простору активності, а потім уже шукати часткові переваги для себе або для фінансово-політичних груп, які вони представляють.

Одним із першочергових завдань суспільного розвитку в Українській державі, мабуть, є створення таких умов, коли нова система державного управління та економічна система не нейтралізують позитивні для суспільства ініціативи одна одної, а ефективно взаємодіють на шляху створення механізмів вирішення викликів часу. Конкретні умови, при яких влада зможе комплексно використати ресурси суспільства як збагачення і розвитку українського суспільства в цілому та власника потребують дослідження та прогнозування як зі сторони бізнесу так зі сторони державної влади. Наступним етапом після створення прогностичних оцінок має стати модифікація існуючих зараз умов активності та суспільних структур до прогностично оптимальних.

Управління як процес постійної взаємодії між суспільством, соціальними групами, державно-правовим механізмом та особою на сучасному етапі виходить за рамки держави. Намагання всі види управління утримати в рамках держави обмежує ресурси розвитку країни. Досвід розвитку постіндустріальних економік, зокрема країн ЄС, свідчить, що в умовах демократичної політичної системи ефективні соціальні та економічні моделі повинні базуватися

⁶ Рубцов В. Аналіз участі громадського сектора у становленні місцевої демократії в Україні (1991-2000 роки) // Управління сучасним містом. - 2001. - №4-6. - С.81-87.



на суспільстві як на активному субекті. Тип управління повинен враховувати традиції, реалії поточного стану суспільного середовища, перспективи реалізації проектів розвитку потужностей держави та регіонів.

На сучасному етапі джерелом суспільно-економічної еволюції є не лише взаємодії типу герой-народ, але й складні групово-командні взаємодії та міжсекторні взаємодії. Це не зменшує роль та відповідальність особистості в історії, лише змінює часові проміжки настання такої відповідальності. Роль "героя" заміняє кваліфікована система управління, керована вправним менеджером. Менеджером, який здатен еволюційні цілі суспільства, держави чи корпорації досягати при мінімумі затрат ресурсів в найкоротші терміни. Проте ефективна діяльність менеджерів такого класу можлива лише в активному суспільному середовищі. Українська держава на початок XXI століття не має навіть досить розповсюджених зародків такого середовища. Необхідним з точки зору подальшої спроможності реальних демократичних модернізацій є формування (самогенерація) відповідних автономних структур на кожному підпросторі активності. А в найближчому майбутньому утворення повноцінної секторної будови. Менеджер кожного сектору повинен бути здатним виробляти передову особливу технологію організації та управління структурами сектору та мати можливість зростати в напрямку до вершини сектора. Конкуренція між менеджерами секторів і обмін між ними повинні вичленити із особливого загальне, те що може створити узагальнену нову якість. Одночасно конкуренція між менеджерами повинна здійснювати процедуру відбору для заповнення менеджерського пульта в центрі кола суспільної активності.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління і менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 13 від 11 травня 2004 року)*

