

УДК 351:316.3

О. Кучабський

## ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЕВОЛЮЦІЇ КОМПОНЕНТНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ СУСПІЛЬСТВА

Зауважено, що в Україні відбувається трансформація “штучної” моделі компонентно-функціональної структури у модель “органічну”. Зауважено, що механізми самоорганізації є основним резервом підвищення ефективності державного управління. Обґрунтовано, що важливо сформувати потужний соціально-активний прошарок, здатний генерувати загальносистемні колективні інтереси та контролювати діяльність наділених владою політичних еліт. Доведено, що поки в Україні не вдасться сформувати достатньо збалансованої компонентно-функціональної структури, жодні управлінські реформи не зможуть кардинально вплинути на загальну ефективність системи.

**Ключові слова:** соціальна система, компонентно-функціональна структура, суб’єктно-об’єктні відносини, самоорганізація.

Трансформаційні процеси, які відбуваються в Україні та інших посткомуністичних державах Центрально-Східної Європи, призводять до кардинальних змін компонентно-функціональної структури суспільства. Відбувається еволюція тоталітарного режиму у демократичний, що супроводжується децентралізацією управління. Однак різновекторність трансформаційних процесів та їх взаємне накладання зумовлює порушення стабільності держави та створюють сприятливий ґрунт для виникнення кризових явищ у соціально-економічному житті. У таких умовах особливого значення набуває проблема ефективності системи державного управління. Значною мірою вона залежить від досягнення органічної відповідності нових суспільних цінностей та пріоритетів із методами державного управління, які за змістом нерідко ще залишаються тоталітарними.

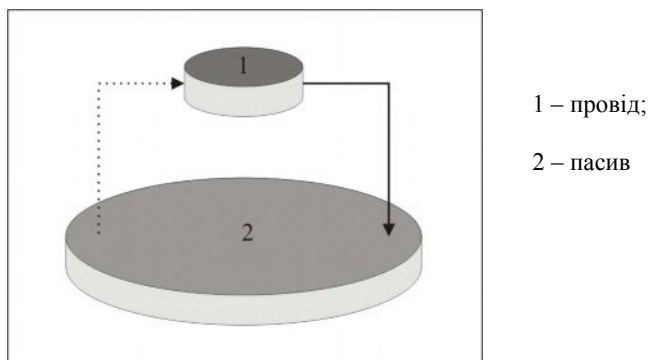
Проблеми ефективності системи державного управління в контексті трансформаційних процесів є об’єктом дослідження зарубіжних та вітчизняних науковців. Окремі аспекти проблеми впливу демократизації на підвищення ефективності управлінської діяльності проаналізували: А. Газарян, Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, Я. Жовнірчик, М. Лесечко, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Олуйко, Н. Руда та інші. Однак досі відсутні комплексні дослідження, у яких згадана проблема була б досліджена крізь призму еволюції компонентно-функціональної структури суспільства.

З огляду на це, вважаємо за доцільне проаналізувати проблему ефективності державного управління за допомогою моделей компонентно-функціональної структури суспільства на різних етапах розвитку, охарактеризувавши в зазначених моделях особливості суб’єктно-об’єктних відносин та їх вплив з огляду на дієздатність та ефективність.

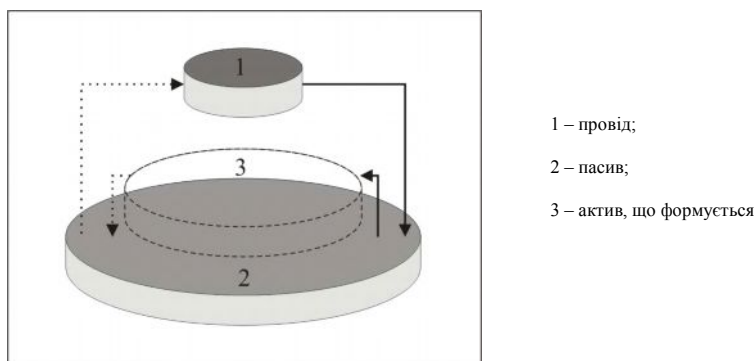
Засобом реалізації державної влади є державно-правовий режим. З точки зору співвідношення демократичних та авторитарних засад виділяють такі види державно-правового режиму: тоталітарний, авторитарний та демократичний [1].

Класифікація управлінського процесу за державно-правовим режимом дає змогу виділити дві класичні полярні моделі компонентно-функціональних структур: штучну та органічну. Між штучною та органічною моделями можна виділити дві квазімоделі, які відображають процес еволюції від тоталітаризму до демократії.

Штучна модель характерна для спільнот тоталітарного та авторитарного типу. Суб'єкт і об'єкт управління чітко розмежовані, домінують прямі управлінські зв'язки. Суб'єкт управління представлений замкнутою групою, наділеною майже необмеженою владою стосовно пасивної більшості (тоталітаризм) або слабоструктурованої спільноти (авторитаризм). Схема штучної моделі компонентно-функціональних структур тоталітарного суспільства показана на рис. 1, на якому суб'єкт управління (провід) здійснює управлінський вплив на об'єкт управління (пасив). Зворотній зв'язок є слабким і не має визначального впливу на управлінський процес. Штучна модель авторитарного суспільства (рис. 2) має суттєву відмінність. До традиційних компонентно-функціональних елементів проводу та пасиву додається новий – актив. Це – продукт самоорганізації системи, який виділяється з пасиву в процесі відстоювання та реалізації колективних інтересів. За авторитаризму актив не спроможний суттєво змінити конфігурацію суб'єктно-об'єктних зв'язків.



**Рис. 1. Модель компонентно-функціональної структури тоталітарного суспільства**



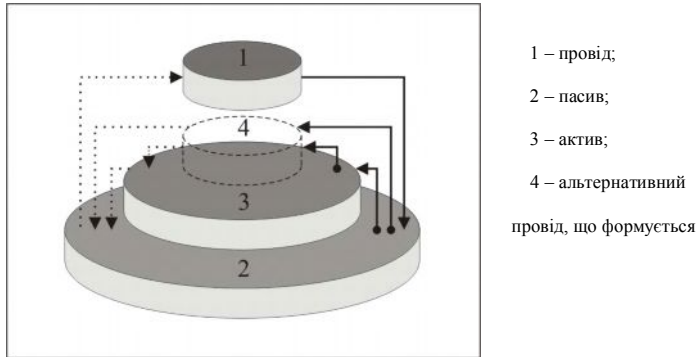
**Рис. 2. Модель компонентно-функціональної структури авторитарного суспільства**

Нав'язування інтересу пануючої верхівки всьому населенню зазвичай кореспондує з надмірною (примусовою) соціалізацією. Елементи суперсистеми (держави), яка відповідає критеріям штучної моделі, не здатні без зовнішнього втручання виконувати свої функції, що зумовлює її низьку емерджентність. Засобом вирішити таку проблему є перехід до авторитаризму, який порівняно з тоталітаризмом частково знижує соціальний пресинг та негативні наслідки примусової соціалізації. Однак це дає змогу лише на деякий час зняти наростаючі протиріччя між інтересами правлячої меншості та підвладної більшості, яка інтенсивно нарощує потенціал власної самоорганізації, формуючи соціальноактивний функціональний компонент (рис. 2). Якщо система в таких умовах не вдається до реорганізації у вигляді принципових змін у суб'єктно-об'єктних відносинах, то за якийсь час припинить своє існування.

Органічна модель є класичною для перехідних та демократичних суспільств і не передбачає чіткого розмежування суб'єкта і об'єкта управління. Через це немає одностайності у науковому розумінні суб'єктно-об'єктного розподілу суспільства. Наприклад, Н. Руда вважає, що при територіальному самоврядуванні (характерне тільки для органічної моделі) об'єкт і суб'єкт управління збігаються [2]. М. Лесечко зауважує, що перехід до органічної моделі призводить до якісної зміни у суб'єктно-об'єктних відносинах, коли "об'єкт виступає первинним, визначальним, а суб'єкт – вторинним" [3]. Схожої думки дотримується В. Малиновський, який зазначає, що "особливістю сучасного державного управління є те, що об'єкт не тільки підпорядковується, але й відповідним чином впливає на органи влади, вимагає від них певних дій" [4]. Н. Нижник окреслює таку нову якість у співвідношенні суб'єкта та об'єкта, як "реординацію", під якою розуміє "особливий вид державного управління, здійснюваного об'єктом відносно суб'єкта" [5].

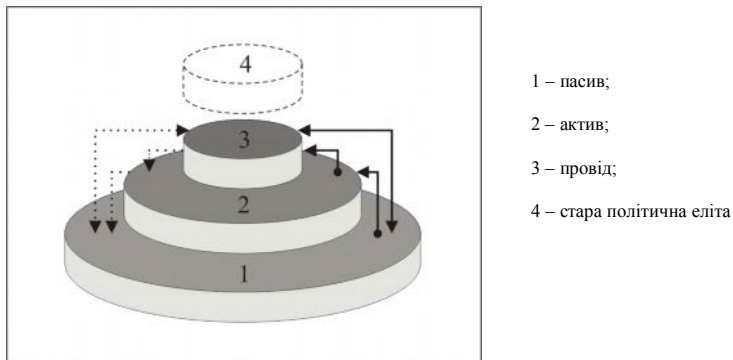
Специфіка об'єктно-суб'єктних відносин за органічної моделі дозволяє структурувати суб'єкт управління за певною ієрархією. Деякі науковці вводять поняття "первинного суб'єкта державного управління", яким окреслюють весь народ [6]. В. Олуйко виділяє три суб'єкти здійснення влади – народ, державні органи влади, місцеве самоврядування. За цього науковець зазначає, що саме народ є єдиним джерелом і цементом єдиної влади [7]. Отже, управлінська структуризація за органічної моделі є умовною і проявляється лише в рамках розподілу соціальних ролей. Структурно-функціональні компоненти поділяються за способом активності в реалізації управлінського процесу. Таким чином кожен громадянин одночасно виступає в ролі управлінського суб'єкта та об'єкта, а визначальність його впливу на управлінський процес залежить від рівня її соціальної активності. Відмінною рисою суб'єктно-об'єктних відносин за органічної моделі є те, що об'єктом управління є не люди як такі, а лише соціальні відносини, які вони продукують.

У перехідних суспільствах соціальна активізація досягає того рівня, коли виникає можливість здійснювати визначальний вплив та контроль за діяльністю управлінського суб'єкта з боку об'єкта управління. У таких умовах субсистеми набувають ознак дієздатності і потребують вищого рівня автономності – управлінського. Однак вплив субсистем на суперсистему ще недостатній для формування державної політики та усунення ознак системної узурпації влади з боку меншості. Особливості суб'єктно-об'єктних відносин органічної моделі перехідного суспільства показано на рис. 3.



**Рис. 3. Модель компонентно-функціональної структури перехідного суспільства**

Суб'єктом державної влади за демократії виступає все суспільство, яке зазвичай делегує своє управлінське право спеціальним державним органам. Роль суб'єкта управління таким чином розподіляється на всі прошарки суспільства (пасив, актив та еліту), які за допомогою механізмів поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову здійснюють взаємний контроль за виконанням управлінської діяльності. Субсистеми стають самодостатніми і визначають принципи загальнодержавної політики. Вважається, що за демократії “не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі у суспільства” [8]. На рис. 4 показано суб'єктно-об'єктні відносини органічної моделі демократичного суспільства. Масштаби самоорганізації дають змогу досягти такого рівня структурування суперсистеми, на якому політичний провід, сформований органічним шляхом із соціально-активного компоненту (активу), перебирає на себе відповідальність за реалізацію політичної влади, маргіналізуючи стару політичну еліту недемократичного походження.



**Рис. 4. Модель компонентно-функціональної структури демократичного суспільства**

Органична модель компонентно-функціональних структур відповідає англосаксонській або ліберально-утилітаристській концепції держави. Згідно з цією концепцією, як зазначають Я. Гонцяж та Н. Гнидюк, “основою суспільства є індивіди та їх невід’ємні права. Такі утворення, як держава, виникають як різновид контракту між індивідами, котрі обмежують свої права задля досягнення певної

спільної вигоди, ефективнішого вирішення проблем, що стосуються всіх (наприклад, захисту від злочинців або від агресії з боку чужинців)” [9].

Демократична модель значною мірою є ідеальною, оскільки, як зазначає Ю. Панейко, “запровадити в життя ідеали чистої демократії дуже важко, навіть неможливо” [10]. Унаслідок цього існує постійна загроза регресу соціальної системи у зворотньому напрямку: від демократії до тоталітаризму. Запобігти такому розвитку подій може підтримання рівноваги компонентно-функціональної структури. Така рівновага забезпечується певною співмірністю компонентів, основну роль у якій відіграє актив. Шляхом самоорганізації актив, як зв’язуючий елемент компонентно-функціональної структури, з одного боку, представляє інтереси пасиву, а іншого – здійснює ефективний контроль над адміністрацією. Недорозвинутість активу є джерелом невідомості демократичних механізмів у перехідних суспільствах, побічними ефектами якої є факти узурпації влади та соціальна апатія. Таким чином, ефективність кожної соціальної системи прямо залежить від співмірності між складовими її компонентами.

Отже, у компонентно-функціональній структурі демократичної соціальної системи виділяють: пасив, актив, адміністрацію, провід. До пасиву необхідно зарахувати всіх індивідів конкретної соціальної спільноти. Пасивна роль характерна кожному члену суспільства. До активу, своєю чергою, належать ті представники пасиву, які за певних обставин беруть на себе роль репрезентанта інтересів пасиву і виконання завдань, які виходять за межі виключно індивідуальних чи родинних інтересів. До адміністрації належать представники пасиву і активу, які свої функції в системі управління виконують на професійній основі. До проводу належать представники пасиву, активу та адміністрації, яким делегована роль формування загальної політики системи.

Принциповою різницею між штучною та органічною моделлю управління є здатність системи до самоорганізації. Штучна модель передбачає соціальну організацію “ззовні”, що є передумовою протиставлення інтересів активного суб’єкта управління сукупності інтересів пасивного об’єкта, що не здатний генерувати власний колективний інтерес. Унаслідок цього соціалізація індивідів стає примусовою, а відповідний сумарний внесок елементів системи у її емерджентність є мінімальним.

Натомість органічна модель фіксує такий стан соціальної організації, який ґрунтується на здатності низки соціальних субсистем генерувати, узгоджувати та реалізовувати колективні інтереси. Завдяки цьому організація системи відбувається уже “зсередини”, а не “ззовні”. Такий стан можна окреслити як самоорганізацію, під якою Б. Юдін пропонує розуміти “процес, в ході якого створюється, відтворюється чи удосконалюється організація складної динамічної системи” [11]. Зрозуміло, що сприятливі умови для самоорганізації соціальних систем формуються під впливом демократизації. З огляду на це, А. Газарян пропонує розглядати самоорганізацію громадян як “ключовий момент в розумінні демократії взагалі” [12]. Я. Жовнірчик зараховує до процесів самоорганізації “весь комплекс добровільно сформованих об’єднань, які не можна віднести до державних і політичних структур”. До цього переліку науковець включає сім’ю, профспілки, громадські організації, етнічні об’єднання, будинкові, вуличні органи самоорганізації населення тощо [13].

Соціальні субсистеми, які виникають унаслідок самоорганізації, відзначаються високим рівнем дієздатності або навіть самодостатності. Завдяки цьому вони можуть ефективно реалізовувати колективний інтерес, чим спроможні

робити суттєвий внесок у забезпечення емерджентності суперсистеми. Однак для цього самоорганізовані соціальні субсистеми потребують відповідного рівня автономності. За оптимальних обставин суперсистема сама делегує на рівень субсистеми певні владні повноваження. Однак не виключено, що субсистема змушена домагатися відповідного рівня автономності.

Сам факт делегування на рівень субсистем частини владних повноважень є ознакою їх легітимізації з боку суперсистеми. Завдяки цьому формується феномен самоврядування, яке можна розуміти як форму легітимізованої самоорганізації субсистеми. Таким чином, самоврядування постає як історична форма організації влади, притаманна для соціальних систем, здатних до самоорганізації. Через це самоврядування іноді розуміють як “один із головних інститутів розвитку демократичних процесів” [14] або як “ключову ланку переходу від тоталітарної до демократичної системи управління” [15].

Самоорганізація є механізмом максимізації емерджентності суперсистеми. Відбувається це завдяки зростанню дієздатності та автономності субсистем, які спроможні підвищити власну ефективність шляхом включення в процеси системного відтворення незатребуваних раніше соціальних ресурсів. Результат, отриманий завдяки включенню в дію механізмів самоорганізації системи, називають “синергетичним ефектом” [16]. Таким чином, у структурі емерджентності можна виділити системну і синергетичну її складові.

На сьогодні, конкурентоздатність будь-якої соціальної системи залежить не лише від можливості використати переваги системоутворення, а насамперед від здатності генерувати, продукувати та відтворювати синергетичний ресурс. Україна перебуває в процесі трансформації штучної моделі компонентно-функціональної структури у модель органічну. Отже, основним резервом підвищення ефективності державного управління залишаються механізми самоорганізації, які полягають у забезпеченні співмірності між основними функціональними компонентами системи. Насамперед йдеться про наявність потужного соціально-активного прошарку, здатного генерувати загальносистемні колективні інтереси та контролювати діяльність наділених владою політичних еліт. Поки в Україні не вдасться сформувати достатньо збалансованої компонентно-функціональної структури, жодні управлінські реформи не зможуть кардинально вплинути на загальну ефективність системи.

### Література

1. Олійник А. Ю., Гусарев С. Д., Слюсаренко О. Л. Теорія держави і права: Навчальний посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 45.

2. Руда Н. І. Проблеми правового статусу територіального колективу як первинного суб'єкта місцевого самоврядування // Проблеми управління сучасним містом: Тези доповідей та виступів на міжнародній науково-практичній конференції (28 – 29 вересня 1995 р., м. Київ). – К., 1995. – С. 136 – 138.

3. Лесечко М. Д. Методологічні підходи до управління розселенням // Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми: Матеріали доповідей на міжнародній науково-практичній конференції (21 – 23 травня 1998 р., м. Львів): У 3 ч. / НАН України. Інститут регіональних досліджень; Редкол.: відп. ред. М. І. Долішній. – Львів, 1998. – Ч. 2. – С. 43 – 51.

4. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2003. – С. 164.

5. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. – К., 1995. – С. 28.
6. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи / За заг. ред. В. В. Корженка. – Харків: Видавництво “Магістр”, 2004. – С. 34.
7. Олуйко В. М. Україна на шляху до держави самоврядних територіальних громад // Університетські наукові записки. – 2005. – №1/2. – С. 317 – 323.
8. Адміністративна реформа для людини: Науково-практичний нарис / І. Б. Коліушко та ін.; За заг. ред. І. Коліушка. – К., 2001. – С. 25.
9. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? – К.: Міленіум, 2002. – С. 52.
10. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Мюнхен: Українська Вільна Академія наук в Німеччині, 1963. – С. 158.
11. Юдин Б. Г. Самоорганизация // Большая советская энциклопедия: У 65 т. – 3-е изд. – М., 1975. – Т. 22. – С. 544.
12. Газарян А. Некоторые теоретические предпосылки и проблемы местного самоуправления в пост-тоталитарном обществе. – Клайпеда: Центр исследования проблем самоуправления, 1992. – С. 42.
13. Жовнірчик Я. Формування дієздатних і самодостатніх територіальних громад // Управління сучасним містом. – 2004. – №10/12(16). – С. 230 – 236.
14. Закон “Про місцеве самоврядування в Україні”: Науково-практичний коментар / Гол. ред. кол. В. Ф. Опришко. – К., 1999. – С. 21.
15. Відкрита громадська угода про об’єднання заради місцевого і регіонального розвитку та процвітання України // Людина і влада. – 2000. – №5/6. – С. 42 – 44.
16. Надолішній П. Теоретико-методологічні засади аналізу й практики регіонального управління // Актуальні проблеми державного управління: Науковий збірник / Редкол.: О. П. Якубовський (голова), В. М. Кривцова, А. Г. Ахламов, В. М. Князев та ін.; Українська Академія державного управління при Президентові України. Одеський філіал. – Одеса, 2001. – Вип. 7. – С. 44 – 50.

## **O. Kuchabskyi**

### **WAYS OF INCREASING THE EFFICIENCY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF COMPONENT-FUNCTIONAL EVOLUTION OF SOCIETY STRUCTURE**

**The transformation of “artificial” model of component-functional structure into “organic” model in Ukraine is observed. Mechanisms of self-organization are main reserve of increasing the public administration efficiency. Formation of powerful socially-active layer, capable to generate general-system collective interests and control activity of the political elites provided with power is grounded. While in Ukraine it will not be succeeded to form the enough balanced component-functional structure, no administrative reforms will be able to influence on general efficiency of the system cardinaly.**

**Key words: social system, component-functional structure, subject-object relations, self-organization.**