

РОЗДІЛ 10

ЗАКОНИ ТА ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

(НІКІТЕНКО ВІТАЛІНА ОЛЕКСАНДРІВНА - кандидат філософських наук, доцент кафедри іноземних мов Запорізької державної інженерної академії (Запоріжжя, Україна)

10.1 Теоретико-методологічні основи публічного адміністрування як дисципліни, науки і наукового напрямку

10.2 Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування

10.3 Закон синергії як загальний закон публічного адміністрування

10.4 Закон необхідності посилення регулювання та управління соціальними процесами в контексті процесів самоорганізації

10.5. Загальносистемні методологічні принципи самоорганізації публічного адміністрування

Література

10.1 Теоретико-методологічні основи публічного адміністрування як дисципліни, науки і наукового напрямку

Теоретико-методологічними основами публічного адміністрування є морфогенетичний підхід до аналізу саморегуляції соціальних систем, що досліджує форму і конструкцію будь-якого об'єкта. Базовими для аналізу публічного адміністрування у саморегуляції соціальних систем слугують наступні методи: синергетичний, що використовується для аналізу публічного адміністрування як нелінійної системи; порівняльно-історичний, що дозволяє проаналізувати різні форми публічного адміністрування як саморегуляції соціальної системи, що представляє собою дисипативну структуру; динаміку становлення публічного адміністрування у темпоральних координатах певної історичної епохи; феноменологічний, що дозволяє осягнути сутність феномена публічного адміністрування як складного суперечливого феномена, що розвивається «зі знаком плюс» і «зі знаком мінус», прагнучи до своєї цілісності; системний, що направлений на виявлення структури публічного адміністрування як динамічної системи, яка сприяє саморозвитку соціальної системи та її саморегуляції; діалектичний, що дає можливість розглянути розвиток публічного адміністрування у взаємодії з оточуючим світом та особистістю; синергетично-діалектичний, що дозволяє осягнути світ на основі принципів, методів, підходів до аналізу соціальної системи з точки зору синергії і діалектики; загальнонаукові методи – аналогії, аналізу і синтезу, сходження від абстрактного до конкретного, що сприяють філософському осмисленню публічного адміністрування у системі саморегуляції соціальних систем; структурно-логічного моделювання – для словесного опису концептуальних підходів до формування та розвитку соціально-управлінських систем соціального управління; компаративістський – для порівняння

концептуально-специфічних соціально-управлінських систем, сформованих на різних теоретико-методологічних засадах; структурно-функціональний – для розкриття основних характеристик механізмів публічного адміністрування, взаємозалежності окремих суспільних і політичних процесів у розвитку і динаміці саморегуляції соціальних систем; наукової абстракції і нелінійного (недетермінованого) мислення – з метою виявлення взаємодії прямих і зворотних зв'язків у лінійних (суб'єкт-об'єктних) і нелінійних (суб'єкт-суб'єктних) системах; комплексний метод – забезпечується соціально-філософським усвідомленням публічного адміністрування як формування цілісної суб'єкт-суб'єктної парадигми управління складними соціальними системами; економіко-математичні – для побудови моделі прогнозування управління складними соціальними системами з використанням зворотних зв'язків в усіх сферах життєдіяльності соціального організму; метод антропологічної експертизи, направлений на виявлення гуманістичної компоненти в управлінській діяльності, в центрі якої «людина як міра всіх речей»; виявлення позитивного соціального індикатору публічного адміністрування та впровадження ефективної моделі публічного адміністрування зі зворотними зв'язками на рівні територіальної громади і міжнародного глобалізованого соціуму.

10.2 Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування

Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування – це звернення до пізнання механізмів самоорганізації складних еволюційних та зверхскладних систем у стані, далекому від рівноваги, коли загострюється їх чутливість до незначних флуктуацій на мікрорівні, які приводять до зміни поведінки всієї макросистеми. Руйнування динамічної рівноваги її структур і підсистем публічного адміністрування, вступ їх у «режим із загостренням», фазу кризи, в якій нестійкі структури піддаються швидкій дезінтеграції, приводять до зміни моделей адміністрування. Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування має дослідити:

- 1) теоретико-методологічні основи аналізу синергетичної парадигми;
- 2) зміни, які відбуваються в різних системах в умовах нестабільності;
- 3) дії механізму самоорганізації;
- 4) можливості соціального управління і суперечлива сутність кризи;
- 5) ідеї про креативність хаосу, його конструктивність, направленість його просування до нової соціальної організації.

Система публічного адміністрування – це різноманітність упорядкованих деяким відношенням чи зв'язаних певними ознаками елементів, які можуть представляти собою сукупність, для якої характерним є: функціональне призначення, що визначається принципом чи характером взаємозв'язку і взаємовідношення елементів; структура – будова, взаєморозташування її

складових частин; потоки інформації; взаємозв'язки і взаємовідносини елементів системи. Публічне адміністрування – це процес впливу суб'єкта на об'єкт, направлений на упорядкування, збереження, руйнацію чи збереження системи об'єкта у відповідності з поставленими цілями. Управління як вид людської діяльності існує з тих пір, як виникла необхідність в сумісній діяльності людей. Кожна історична епоха вносить свої корективи у відношення суб'єкта управління, методи стимулювання, масштаби організації самого процесу, але тільки у XX столітті з'явилися і почали розвиватися наукові підходи до соціального управління. Публічне адміністрування в управлінні суспільством являє собою невід'ємну частину людського буття, без якого неможлива сумісна діяльність людей і суспільства в цілому. Ефективне публічне адміністрування є одним із основних факторів соціального прогресу. Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування слід оцінити як акумульовані і логічно упорядковані за певними правилами знання, які представляють собою систему принципів, методів і технологій управління, розроблених на основі інформації, отриманої як емпіричним шляхом, так і в результаті використання досягнень ряду конкретних наук.

Часто теорію публічного адміністрування розділяють на два рівні: перший представлений теоріями соціального управління, які являють собою частину політико-економічних і соціально-філософських концепцій, що пояснюють механізм функціонування суспільства на різних історичних етапах; другий являє собою прикладну дисципліну, яка інтегрує в собі, з однієї сторони, фрагменти фундаментальних наукових теорій, в першу чергу математики, логіки, психології та інших, а з другої сторони – це сукупність практичних знань і навичок, які об'єднують достатньо багатоманітні об'єкти загальною задачею управління. Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування – це цілеспрямований вплив соціального суб'єкта на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, що здійснюється як безпосередній (у формах самоуправління), так і через спеціально створені інститути (державу, партії, суспільні об'єднання, кооперативи, підприємства, союзи). Управління – невід'ємна властивість всіх організованих систем різної природи, що забезпечує їх самозбереження і саморозвиток.

Публічне адміністрування представляє собою складний процес взаємодії двох сторін: тієї, хто управляє; і тієї, ким управляють, в яких важливу роль відіграють зворотні зв'язки. Публічне адміністрування може бути представлено як сукупність двох складових підсистем. Традиційна підсистема публічного адміністрування виходить із пріоритету прямих зв'язків, в якій мало уваги зверталось на взаємозв'язок цих двох підсистем, тобто процес управління розглядався як односторонній процес, як жорстко управляючий вплив. Проте суспільство – це складна соціальна система, що володіє внутрішнім механізмом саморегулювання і саморозвитку. Сучасна парадигма публічного адміністрування полягає в розгляді процесу управління як суб'єкт – суб'єктного відношення, що передбачає взаємодію двох підсистем - тієї, хто управляє, і тієї, ким управляють, аналіз цих підсистем як відкритих систем,

кожна із яких здатна адекватно реагувати на імпульси одна одної. В результаті публічне адміністрування набуває характеру співуправління; управління зверхскладними системами, що являють собою вплив на їх власний механізм саморегуляції і самоуправління з метою його оптимізації.

Важливий аспект ефективного публічного адміністрування в управлінні суспільством – досягнення адекватності цих двох підсистем. Для реалізації цілей публічного адміністрування необхідно дотримання принципу необхідної різноманітності: різноманітність управляючої системи повинна бути не меншою, чим різноманітність системи, якою управляють. Процес публічного адміністрування включає в себе три основних компоненти: 1) управлінська свідомість – мисленнєве здійснення процесу управління; 2) управлінська діяльність, що представляє собою реалізацію цілей і задач соціального управління; 3) результат управлінської діяльності. Для публічного адміністрування необхідно виробляти вміння оцінювати соціальні наслідки передбачуваних управлінських рішень, що є соціальним нервом будь-якого управлінського впливу.

10.3 Закон синергії як загальний закон публічного адміністрування

Закон синергії – це загальний закон організації. Етимологічно «синергія» походить від грецького слова «synergeia», що означає співдружність, сумісні дії. Формулювання закону синергії зводиться до того, що цей закон означає сукупність елементів, які утворюють організовану систему, якщо її потенціал більше суми потенціалів елементів, які в неї входять окремо. Під потенціалом в загальному випадку розуміється наявність можливостей (якостей, енергії, інших ресурсів), що дозволяють зробити що-небудь і виконувати певну роботу. Так, потенціал індивіда характеризується його інтелектуальними здібностями, фізичною силою, типом особистості; потенціал господарської організації може характеризуватися виробничою потужністю, річними комерційними змінами, об'ємом продаж тощо.

Зміст закону синергії зводиться до того, що властивості цілого (єдиного, монолітного) не зводяться до суми властивостей його частин; ціле більше суми своїх частин (А.А.Богданов). Зворотне ж співвідношення, тобто коли ціле менше суми своїх частин, ймовірно лише для дезорганізованої системи. Внаслідок дії закону синергії проявляється синергетичний ефект, який зумовлений появою нової якості, стає достоїнством цілого. Пороте не будь-яке об'єднання зусиль, вмінь і ресурсів, коли мова йде про організацію штучних систем, автоматично створює цю синергетичну дію. Нерозуміння механізму синергетичної взаємодії не дає можливості розуміти і пояснювати поведінку навіть відносно простих систем. Справа не тільки в тому, що поєднується, але істотно те, як поєднується, які спонукальні сили цьому сприяють. Головна тут – зв'язки, які встановлюються між частинами, так як саме від них встановлюється міцність поєднання частин. І, навпроти, слабкість зв'язків приводить до розриву комунікації і розпаду організації як цілісного утворення. Ефект синергії

виникає завдяки появі джерел, що виникають після інтеграції частин, під якими розуміється вплив зумовлюючих факторів. В конкретних умовах системи тієї чи іншої природи чи виду склад цих факторів, а, отже, і конкретний механізм впливу на продуктивність функціонування можуть бути різними.

До загальних чи типових джерел синергії слід віднести: 1) концентрацію розузгоджених ресурсів в одному місці, масоване використання яких зразу дозволяє системно вирішувати великі задачі і отримувати більш масштабні результати, порівняно з їх використанням на потреби локальних заходів; 2) упорядкування зв'язків, підвищення ступеня поєднання елементів чи координації дій частин, при яких їх зусилля узгоджуються і направляються в сторону необхідного результату; 3) активізацію дій однієї частини самим фактом присутності іншої частини, яка виступає немов би каталізатором (наявність «активностей», згідно за А.А.Богдановим), так що, чим більше частин, учасників, тим вище фонове значення активності, енергетичний потенціал поля взаємодії; 4) функціональну спеціалізацію частин, включаючи і професійний і спеціальний розподіл праці і такі її вигоди, як висока якість продукції і послуг, а також інші переваги, що проявляються із збільшенням розмірів організації; 5) можливість взаємодії частин, що особливо важливо в екстремальних умовах. Реалізація джерел синергетичного ефекту чи, теж саме, врахування вимог закону в практичній діяльності розцінюється як істотні передумови успішного функціонування великих господарських організацій. Великі фірми вже давно зрозуміли це і турбуються про те, щоб отримати ефект від взаємодоповнюваності підрозділів і служб, застосовуючи партисипативний стиль управління, використовуючи загальні ресурси, освоюючи нові продукти, що в цілому повинно створювати синергетичний ефект як на стадії дослідження, так і на стадії виробництва.

10.4 Закон необхідності посилення регулювання та управління соціальними процесами в контексті процесів самоорганізації

Під соціальною самоорганізацією розуміється самостійне, тобто здійснюване без зовнішнього цілеспрямованого програмування, формування суспільних відносин. Змістовною основою процесу соціальної самоорганізації а публічному адмініструванні є коопераційна діяльність індивідів, в результаті яких створюються структури, що представляють собою сукупність розміщених у певному порядку функціональних інститутів з включенням у них індивідів, груп, спільнот. Креативний ефект реалізації самоорганізації виражається в безперервному процесі істотного оновлення соціального життя, революційному розвитку спільнот людей і соціальної складової сутності людини. Процес соціальної самоорганізації підтримується креативною сутністю людини, яка прагне змін, долає дезорганізацію екстремальності і приводить організацію у стан порядку, сприяючи упорядкуванню відносин і перетворюючи організацію на відкриту, упорядковану, здатну для подальшого розвитку і становлення.

Цей процес називається антропосоціальна синергія. В результаті цих процесів організація формується на засадах постнекласичної науки: 1) по мірі підвищення складності всіх процесів соціальні утворення стають плинним соціокультурним полем, в якому межі з середовищем стають адаптованими і прозорими; 2) стійкість досягається за рахунок параметрів порядку, що виникають і обновлюються в процесі безперервної самоорганізації; 3) відкритість таких утворень забезпечує їх діалог зі світом, розкриває перед ними можливості процесу становлення. Креативна поведінка середовища породжує креативну відповідь індивідів, які знаходяться в креативній ситуації об'єкта.

Система публічного адміністрування є продуктом процесів самоорганізації, що приводять до змін, які відбуваються у суспільстві. Формування цієї системи прискорює креативність соціального життя. Якщо раніше для відкриття кордонів однієї держави потрібні були переважно воєнні дії, то сьогодні на зміну їм приходять способи інформаційного та економічного впливу, тільки локально підтримувані інколи воєнною силою. Цей перелом є надзвичайно болісним для багатьох країн, постільки руйнує системи соціального управління, які склалися тисячоліттями. Спроби економічної, політичної та воєнної кооперації провідних держав світу є не що інше, як формування нових систем публічного адміністрування пов'язаного із глобалізацією світу. Проте неупереджено помітно всі ознаки вступу людської спільноти у новий формат системних криз, які вже охопили як розвинуті країни світу, так і ті, що розвиваються. Проте криза як кульмінація невизначеності очищає простір для креативних дій, сприяє генезису нових систем соціального управління і створює переважно нові умови для їх функціонування.

10.5 Загальносистемні методологічні принципи самоорганізації публічного адміністрування.

Загальні принципи концепції самоорганізації відтворюються у фізичних, хімічних, біологічних і соціальних системах, причому у високоорганізованих системах вони втілюються з найбільшою повнотою. Якщо у кібернетиці регуляція поведінки була функцією особливого блоку, то концепція самоорганізації виходить з уявлення про відсутність будь-якого окремого органу управління. Так, в організмі поведінку визначає не мозок, не нервова система, але організм у цілому. У психології концепції самоорганізації можуть бути розповсюджені на широкий спектр об'єктів - від психофізіології до соціальної психології. З розвитком синергетики (Хакен), одного з напрямків концепції самоорганізації, були вироблені спроби математичного моделювання соціальних і психічних процесів. З теоретико-методологічної точки зору концепції самоорганізації є реалізацією системної моделі, з якою пов'язані багато наукових напрямів, що мають відношення до психології: структурологія К. Леві-Стросса і М.Бахтіна, загальна теорія систем Л.фон Барталанфі, вчення про домінанту А.Ухтомського. У самій психології у перші десятиріччя ХХ ст. виникли напрямки концепцій синергетики, які мають ряд загальних рис:

гештальттеорія, психоаналіз, аналітична психологія. Істотною особливістю самоорганізуючих систем являється їх здатність до самодобудовування, самовідродження, що представляє особливий інтерес для вивчення механізмів і розробки методів психотерапії.

Синергетична концепція самоорганізації, що розробляється у синергетиці та суміжних з нею областях, слугує природничо-науковою конкретизацією філософського принципу саморуху матерії. Клас систем, здатних до самоорганізації, – це нерівновагомі, відкриті, нелінійні, дисипативні системи, тоді, як замкнуті, виведені із рівноваги системи, намагаються повернутися до рівноважного стану і при цьому ентропія (показник міри хаотичності їх поведінки) зростає до максимального значення (друге число термодинаміки), відкриті системи, що знаходяться у сильно нерівноважних станах, можуть здійснювати перехід від безладу, хаосу, – до порядку. На відстані від рівноваги у відкритих системах, якими і є публічне адміністрування, можуть спонтанно виникати нові типи структур (І.Пригожин) і відкритість системи означає наявність у ній джерел обміну речовини чи енергії з оточуючим середовищем. Більшості рішень нелінійного рівняння відповідає більшість шляхів еволюції систем управління та самоорганізації як у суспільстві, так і у природі. Завдяки нелінійності має силу найважливіший принцип «посилення флуктуації»: у результаті розростання малих змін на рівні елементів може виникнути новий макроскопічний стан системи. Поняття нелінійності набуває світоглядного смислу. У далекій від рівноваги відкритій і нелінійній дисипативній системі ефект може виникати лише тоді, коли робота об'ємних джерел енергії, нарощуючи неодорідності у суцільному середовищі, виступає інтенсивним фактором, розсіюючим неоднорідності, тобто стає дисипативним фактором. Парадоксальність самопідтримки структури, незважаючи на розмиваючий фактор неоднорідності, відображається у терміні публічного адміністрування як «дисипативної структури» Концепція самоорганізації – науковий напрямок, що виник у 50-60-х рр.. ХХ с. на основі статистичної фізики (І.Пригожин, Г.Хакен), теорії систем і кібернетики (Г. фон Ферстер, Х.Матурана), що вивчають закономірності виникнення структури у нерівноважних системах неупорядкованих елементів. Саме ця теорія самоорганізації і є центральною у публічному адмініструванні.

Принципи самоорганізації визначають суть процесів, які відбуваються у хаосі, сутність, яка породжує собою наступні цілісні смисли:

- 1) принцип динамічної ієрархічності;
- 2) принцип незворотності змін як фактор розвитку і становлення;
- 3) принцип універсальності і безперервності самоорганізації;
- 4) принцип відносності і самонормування.

1. Принцип динамічної ієрархічності - це основний принцип проходження системою точок біфуркації і формування нового порядку.

Цей принцип описує виникнення нової якості системи по горизонталі, тобто на одному рівні, коли повільні зміни параметрів порядку мегарівня приводять до біфуркації, нестійкості системи на макрорівні і перебудови його структури. Включення у схему мікрорівня дозволяє описати процес зникнення і

народження у точці біфуркації макрорівня.

У цій точці колективні змінні та параметри порядку макрорівня повертають свої ступені свободи в хаос мікрорівня, розчиняючись у ньому. Потім у безпосередній взаємодії мега- і мікрорівней народжуються нові параметри зумовленого макрорівня.

Процес народження параметрів порядку: «управлінські зверхповільні параметри мегарівня» + «короткоживучі змінні мікрорівня» = параметри порядку, структуроутворюючі довгоживучі змінні мезо- (мікро)рівня».

2. Принцип незворотності змін як фактор розвитку і становлення. Виникнення нових параметрів порядку – подія, яка не має зворотного руху, а поєднані у кооперації елементи набувають нової якості, а їх роз'єднання приводить також до нових якісних змін, тобто висхідна (до первинного поєднання) якість незворотна (закон розбіжності Богданова).

3. Принцип універсальності і безперервності самоорганізації виходить з того, що класичне уявлення про облаштування і процес упорядкування світу орієнтоване на те, що все суще упорядковане, а безлади, які виникають, можна подолати і вони є приватними випадками порядку і долаються діями їх законів.

4. Принцип відносності і самонормування. Даний принцип не є новим, і широко використовується у самих різноманітних наукових доробках. Самонормування приводить до народження відносних величин (параметрів, констант), тобто всі параметри і константи будуть виконувати свої функції тільки у рамках власного (відносного) простору.

Література

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учебное пособие.- М.: ОАО НПО «Экономика», 2000.- 302 с. – (Энциклопедия управленческих знаний).

2. Воронкова В.Г. Управление как единый социальный организм // Новая парадигма: альманах наукових праць.- 1999.- Вип.10.- С.8-19.

3. Горский Ю.М. Гомеостатика: модели, свойства, патологии // Гомеостатика живых, технических, социальных и экологических систем.- Новосибирск: Наука, Сиб. отд., 1988.- 322 с

4. Попов С.М. Наукова парадигма суб'єкт- суб'єктного управління в умовах сучасного континууму //Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: Збірник наукових праць / Гол. ред. В.Г.Воронкова.- Вип.43.- Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2010.- С.166-175.

5. Пригожин И.Р., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой / Илья Пригожин, Изабель Стингерс.- М.: Прогресс, 1986.- 422 с.

6. Принципы самоорганизации социальных систем: теория и практика / под ред. М.И.Сетрова.- К.- Одесса: Вища школа, 1988.- 242с.