

РОЗДІЛ 3

ПУБЛІЧНА СФЕРА - ЄДНІСТЬ ЕКОНОМІЧНОЇ, СОЦІАЛЬНОЇ ТА ПОЛІТИЧНОЇ СФЕР

(ФУРСІН ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСАНДРОВИЧ - кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)

3.1 Поняття «публічної сфери» як єдності економічної, соціальної та політичної сфер

3.2 Ноосферно-духовна концепція публічної сфери як єдності економічної, соціальної і публічної сфер

3.3 Вплив факторів та загроз на діяльність публічної сфери

3.4 Місце і роль зворотних зв'язків в публічній сфері

Література

3.1. Поняття «публічної сфери» як єдності економічної, соціальної та політичної сфер

Теоретико-методологічні засади аналізу публічної сфери зводяться до пояснення її понятійно-категоріального апарату та застосування методів аналізу цієї складної категорії. Публічну сферу слід аналізувати як політичне явище, що являється правовим феноменом. В англійській мові відсутня різниця між словами «державний» і «суспільний», обидва ці слова виражені терміном - “public”. Це є показовим, тому що держава – це не тільки чиновники і політики, держава і влада – це суспільство, яке впливає на процеси, які відбуваються у країні. Школа публічної політики ставить своєю метою удосконалення того, що називається “policy”, а не “politics”. «Public policy» передбачає узгодження суспільних інтересів, а не боротьбу чи конкуренцію і цим вона принципово відрізняється від партійної політики. «Public policy» передбачає сумісну роботу представників уряду, місцевих влад, суспільних організацій, незалежних дослідників, експертів тощо, а не протиставлення їх один одному. «Public policy» здійснюється за рахунок розгортання процесу аналізу державної політики як єдності економічної, соціальної і політичної сфер, направлених на вирішення суспільно-значущих проблем. Всі державні органи влади в країнах розвинутої демократії для вирішення поставлених перед ними задач використовують технологію «Public Policy», яка передбачає використання засобів врахування інтересів різних суспільних груп, спирається на процедури публічних консультацій з групами інтересів, реалізується через посередництво прийнятих у міжнародній спільноті стандартів і форматів. У витоків дослідження публічного управління в США стояв Вудро Вільсон, який ще у 1887 р. в есе під назвою «Вивчення адміністрації» («The Study of Administration») вперше вводить поняття публічне управління (public governance) і публічна адміністрація (public administration). Він розробив чотири принципи публічної сфери, які повинні реалізовуватися на практиці: 1) розподіл

політичних та адміністративних питань; 2) порівняльний аналіз політичних і бізнес організацій; 3) підвищення ефективності державної служби шляхом впровадження практик ділового адміністрування у роботу державних службовців; 4) підвищення ефективності діяльності державних службовців через підвищення професіоналізму державних службовців у прийнятті рішень та рівня їх кваліфікації. В контексті реалізації задач публічної сфери відбувається розмежування понять «децентралізація» і «деконцентрація». Децентралізація – це повна передача влади і управління, а деконцентрація – лише вид організаційної техніки у рамках централізованого управління. Для України важливими являються питання демократизації державного управління (як децентралізація і дебіюрократизація), щоб розкрити можливості демократичних начал в управлінні. Сьогодні у рамках публічної сфери формується потреба у нових моделях і принципах управління: децентралізованих, поліцентричних, мобільних, інноваційних, які поєднують принципи державного і ринкового регулювання, індивідуальної свободи та нових форм колективної та особистої відповідальності. Удосконалення роботи публічної сфери (адміністрування) являється прерогативою держави, що покликане слугувати соціальному благополуччю суспільства. Соціальна держава покликана удосконалювати всі аспекти управлінської діяльності, стимулювати ініціативу та здійснювати контроль з метою реалізації свого призначення і здійснення поставлених задач. Наука публічного управління (адміністрування), яка охоплює багато секторів та інститутів сучасного суспільства, знаходиться у призмі як мінімум трьох глобальних підходів, що оцінюють перспективи розвитку публічного адміністрування: 1) ринково-ліберального, сформульованого в концептуальних моделях нового менеджменту; 2) ліберально-комунітаристського, що розвивається в контексті концепції «політичних мереж» і спирається на розвиток структурних взаємовідносин (договірних) між політичними інститутами держави і суспільства; 3) «рецептивного адміністрування», в контексті якого публічна адміністрація розглядає громадян як активних членів суспільства, для яких відкрита адміністрація для того, щоб дати можливість ввійти у процес вироблення публічної політики. Реалізація задач публічної сфери направлена на єдність економічної, соціальної і політичної діяльності, що в цілому означає формування єдиного соціального організму, в центрі якого людина як найвища міра всіх речей». Публічне адміністрування – це суспільно-політична влада, основні види якої: 1) влада народу як безпосереднє народовладдя, безпосередня демократія (вибори, референдуми); 2) державна влада – законодавча, виконавча, судова; 3) місцеве самоврядування – місцева публічна влада, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування – місцева, публічна влада, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування (радами), виконавчими органами – рад, сільськими, селищними, міськими головами тощо. Термін „публічна влада” аналогічний в той же час терміну „народовладдя” чи врядування. Оскільки метою органів публічного врядування є комплексний соціально-економічний

розвиток відповідних територіальних громад, то саме взаємодія органів влади на місцевому рівні визначає ефективність реалізації публічного управління в різних сферах – економічній, соціальній, політичній у контексті їх єдності.

3.2 Ноосферно-духовна концепція публічної сфери як єдності економічної, соціальної і політичної сфер

Ноосферно-духовна концепція публічної сфери проголошує однією з своїх цілей формування публічного адміністрування як мистецтва управління державою, що являє собою сукупність державних (публічних цілей), направлених на вироблення ефективних управлінських механізмів, життєво важливих відносин між державами, народами, націями, різними соціальними верствами суспільства. Публічне адміністрування – це діяльність політиків, державних органів структур, пов'язаних з управлінням державою, досягнення в ньому певних повноважень, владних функцій, вплив на формування цілей розвитку та їх досягнення. Головна функція публічного адміністрування – це забезпечення інтегральної цілісності, єдності, безпеки і добробуту своїх громадян, яка повинна забезпечуватися за рахунок вмілого керівництва та ефективного управління. Іноді під терміном «публічне адміністрування» розуміється система поглядів, які визначають основні напрямки цього виду діяльності, у тому числі участь у владних структурах і здійснення впливу на публічні функції. Згідно з ноосферо-духовною парадигмою дисипативні структури являють собою об'єктивацію адаптаційного потенціалу самоорганізуючої системи. Дисипативні структури з'являються кожного разу, коли система, здатна до самоорганізації за рахунок своїх кооперативних властивостей, організує простір для того, щоб „вижити” при різних впливах. Публічне адміністрування означає сутність суспільних процесів, в яких поєднуються три види еволюції - природна, соціальна і власне діяльнісна. Публічне адміністрування повинно бути сформовано на засадах наукового менеджменту, виходити із синергетичного і нелінійного бачення альтернативних варіантів вирішення проблем, в контексті яких можливий перехід від техногенної моделі розвитку суспільства, в якій людина протиставляється природі, до коеволюційної моделі існування людства. Концепція публічного адміністрування базується на ноосферних підходах до розвитку суспільства, що визначається сферою розуму (ноосферою), і яке повинно базуватися на науково-раціональній і морально-справедливій основі. Ноосфера являє собою соціоприродну систему публічного адміністрування, в якому гуманістичне управління реалізується морально-справедливим розумом людини і глобальним інтегральним інтелектом. Критерієм рівня розвитку і якості життя людини є гуманістичні цінності і знання людини, яка живе в гармонії з оточуючим соціальним і природним середовищем. Практичне значення розробки концепції публічного адміністрування на засадах наукового менеджменту визначається тим, що воно є основою державного менеджменту, який направлений на формування нових антропологічних засад українського

соціуму. Ефективність концепції публічного адміністрування залежить від: 1) доцільності і реальності поставлених задач для досягнення публічних цілей, їх відповідності матеріальним і соціальним можливостям держави; 2) обґрунтованості зв'язку цілей політики і засобів їх досягнення, постільки останні пов'язані з моральними уявленнями суспільства; 3) рівня компетентності посадових осіб, які сполучають в своїй діяльності знання наукової політики з великим практичним досвідом, їх раціонального використання «на всіх поверхах влади»; 4) своєчасного проведення оцінок проектів великих політичних рішень колективами незалежних експертів, а також методами імітаційного моделювання, що направлення на пониження ризику. Найважливішими факторами, які визначають життєдіяльність і ефективність публічного адміністрування, є його відповідність об'єктивним потребам розвитку матеріального і духовного життя суспільства, правильне врахування економічних і соціальних можливостей держави, її етнічних особливостей, національного менталітету. На рівні самовизначення регіону синергетика конституює себе як концепція неурівноваженої динаміки чи теорія самоорганізації нелінійного динамічного поля, в основі якого матриця бачення об'єкта в якості складного цілого. Є надія вбачати в публічному адмініструванні явища самоорганізації регіону, яка сприяє мінімізації ентропії і тенденції розвитку соціально-економічної системи до урівноваженого стану. На всіх рівнях структурної організації неурівноваженість виступає умовою і джерелом виникнення „порядку із хаосу”.

3.3 Вплив факторів та загроз на діяльність публічної сфери

На публічне адміністрування великий вплив здійснює зовнішнє середовище (макросередовище), що включає наступні складові: економічне середовище; політичне середовище; соціальне середовище; науково-технічне середовище; правове середовище; культурне середовище; природне середовище; ідеологічне середовище; демографічне середовище; географічне середовище. Існує ряд факторів внутрішнього середовища, що впливають на сутність публічного адміністрування: цілі системи; стратегія розвитку (цілі, задачі, зміст); функції управління (склад, зміст, ступінь централізації); методи управління (механізми реалізації); технології процесів управління; інформація управління; техніка управління; персонал управління (соціально-культурні, психологічні, професійно-кваліфікаційні характеристики); організаційна культура (цінності, стандарти поведінки, традиції, філософія управління); джерела (фінансові, людські, матеріальні ресурси); дослідження і наукові розробки (портфель угод, стан науково-дослідницької бази, склад кадрів, НІОКР). Великий вплив на формат парадигми публічного адміністрування здійснюють цінності орієнтації зі специфічними типами цільових переваг: 1) теоретичні – істина, знання, раціональне мислення; 2) економічні – практичність, корисність, накопичення багатства; 3) політичні – влада, визнання; 4) соціальні – людські відносини, відсутність конфліктів; 5) естетичні

– гармонія, форма і симетрія; 6) релігійні (етика, моральні проблеми). Рекомендується включати до аналізу публічного адміністрування: PEST – аналіз (PEST – згідно перших букв англійських термінів Political-legal (політико-правові), Economic (економічні), Socicultural (соціокультурні), Technological (технологічні). Політико-правові фактори – це урядова стабільність чи нестабільність, податкова політика і законодавство; антимонопольне законодавство, закони по охороні оточуючого середовища, регулювання зайнятості населення, зовнішньоекономічне законодавство; позиція держави щодо іноземного капіталу; профспілки та інші групи тиску (політичні, економічні). Економічні фактори – тенденції валового національного продукту; стадії ділового циклу; відсоткова ставка і курс національної валюти; кількість грошей в обігу; рівень інфляції; рівень безробіття; контроль за цінами і заробітною платнею; ціни на енергоресурси; інвестиційна політика. Соціокультурні фактори – демографічна структура населення; стиль життя; звичаї і уподобання; соціальна мобільність населення; активність населення. Технологічні фактори – державна політика в сфері НТП; захист інтелектуальної власності; витрати на НІОКР з різних джерел. Для адекватного розуміння діяльності публічного адміністрування слід проаналізувати матрицю загроз: матрицю профілю середовища; модель М.Портера конкурентних сил; зовнішніх стратегічних факторів; рівень стратегії вибору. Властивості, що характеризують публічне адміністрування: безперервність функціонування і розвитку системи, яка функціонує на основі конкуренції, багатоманітності форм функціонування і розвитку, здатності його до оновлення та саморозвитку; альтернативність напрямів функціонування на основі прогнозування та вибору альтернатив; формування організованості системи; адаптивність – здатність системи функціонувати при зміні параметрів зовнішнього середовища, адаптації системи до цих змін; організаційність – приближення до показників пропорційності, безперервності, ритмічності, ефективності; стандартизація – забезпечує сумісність даної системи з іншими системами та їх взаємозалежність в умовах розвитку міжнародної кооперації; інноваційний характер розвитку, що направлений на ефективне використання природних ресурсів, праці і капіталу, упровадження патентів і ноу-хау, конкурентоспроможності товарів; упровадження інноваційного шляху, що є єдиним шляхом розвитку економічних систем, які впливають на сталий розвиток сучасного українського суспільства. Публічному адмініструванню властивий закон забезпечення оптимального функціонування і самореалізації соціального суб'єкта у відповідності з об'єктивними тенденціями через посередництво свідомого впливу на об'єктивні процеси з метою перетворення існуючої можливості на реальну.

3.4 Місце і роль зворотних зв'язків в публічній сфері та публічній політиці

Управлінський процес являє собою систему різних відносин, у якій мають

місце прями і зворотні зв'язки. Вплив суб'єкта, що управляє (органа, посадової особи) на об'єкт, – це встановлення прямих зв'язків з об'єктом. Вплив може бути активним, навіть силовим, а може бути м'яким «управлінням дирижера» чи зовсім навіть непомітним. Для гарного налагодженого управління характерним є останнє: не аврали і штурми, надзвичайні чи екстрені заходи, а непомітна на перший погляд управлінська робота завжди дає найкращий ефект, коли форми прямого управління різко змінюються. Проте застосовувати їх необхідно вкрай обережно, так як вони можуть зруйнувати управлінський механізм. Об'єктом управлінського впливу, прямих зв'язків являється не тільки зовнішній по відношенню до управляючої системи об'єкт, але й різні ланки самої управляючої системи, між якими встановлюються або вертикальні зв'язки підпорядкування, або субординації (ієрархія), або горизонтальні. В останньому випадку вони зводяться до координації, взаємодії, взаємодопомоги для здійснення єдиних цілей державного чи муніципального управління. Вплив суб'єкта (органа, посадової особи) на об'єкт управління породжує зворотні зв'язки, які встановлює об'єкт з суб'єктом. До суб'єкта управління поступає інформація про поведінку об'єкта, про виконання чи невиконання управлінських команд, яка збирається у рецепторах управляючої системи. Такими рецепторами можуть виступати органи чи посадові особи, які безпосередньо здійснюють управління, аналітичні центри. Система, яка працює з врахуванням зворотних зв'язків, враховує інформацію, що поступає на рецептори, якщо інформація має стрибкоподібний характер, то мають місце викривлення. В рецепторах відбувається відбір і перетворення інформації, відокремлення істотного від неістотного, узагальнення матеріалу для висновків, що робить суб'єкт управління гнучким і сприяє ефективності. Якщо управлінський вплив є непоміченим, і якщо об'єкт не змінив своєї поведінки чи здійснив прямий супротив суб'єкту управління, останньому необхідно на основі висновків, зроблених з отриманої інформації, приймати нове рішення, встановлювати прями зв'язки іншого роду. Рішення може бути різним (використання інших методів впливу), але у будь-якому випадку воно модифікує, змінює і прями, і зворотні зв'язки. Нова інформація про поведінку об'єкта управління знову оцінюється управляючою системою і розпочинається новий цикл управління. Дослідження процесів управління на основі вивчення прямих і зворотних зв'язків з використанням методів кібернетики та інформатики отримало у західній літературі «введення (інформація)» – «виведення (рішення)». Способи вирішення зворотних зв'язків можуть бути активними (дії у знак згоди з управлінським рішенням, протест) і пасивним (поточна інформація). У західній літературі найбільш результативним способом активних зворотних зв'язків у процесі управління вважається партиципація – добровільна участь населення в урядових проектах чи заходах місцевого самоуправління. Зворотні зв'язки представляють собою цінність для визначення якості управління. Саме від об'єкта поступає інформація про адекватне розуміння чи виконання «команд», які свідчать про недоліки у системі управління (недостатня кваліфікація кадрів, недостатність зв'язку, чи будь-які недоліки у роботі). У системі управління мають значення і його цілі,

які повинні узгоджуватися з загальнолюдськими цілями (свобода, демократія, соціальна справедливість) та бути реальними. Цілі управління визначають сутність управлінського рішення, тобто вибір дій, за допомогою яких вони можуть бути досягнуті. Проте для досягнення успіху велику роль відіграє й стабільність управління, його гнучкість, послідовна робота апарату, ресурси апарату, послідовна діяльність інститутів безпосередньої демократії, громадянські ініціативи тощо. Таким чином, використання зворотних зв'язків у публічному адмініструванні сприяє підвищенню його результативності, дієвості, ефективності, подолання різного роду негараздів, посилення точності інформації, конкретизація цілей, взаємодія між адміністрацією та населенням.

Література

1. Бевзенко Л.Д. Соціальна самоорганізація. Синергетическая парадигма: возможности социальных интерпретаций / Л.Д.Бевзенко. – К.: Інститут соціології НАН України, 2002. – 437 с.
2. Воронкова В. Г. Філософія гуманістичного менеджменту: (соціально-антропологічні виміри): [монографія] / В.Г.Воронкова. - Запоріжжя: РВВ ЗДІА, 2008. - 254 с.
3. Воронкова В.Г. Формування синергетично-рефлексивної моделі самоуправлінського суспільства: цивілізаційний контекст / В.Г.Воронкова // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб.наук.пр.] – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2012.- Випуск №49. - С.17-28.
4. Бех В.П. Генезис соціального організму країни: Монографія.- 2-е вид. / В.П. Бех .- доп. – Запоріжжя: Просвіта, 2000. – 288 с.
5. Грицяк І.А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади: монографія.- К.: Вид «К.І.С.», 2006.- 398 с.
6. Черленяк І.І. Синергетичні моделі оптимізації системи державного управління: Монографія / І.І. Черленяк. – Ужгород: Ліра, 2010. – 656 с.