

## Соціально-управлінські механізми організаційної впорядкованості демократичної держави

Микола Туленков,  
кандидат соціологічних наук, проректор  
Інституту підготовки кадрів державної служби  
зайнятості України

*У статті, з позицій соціологічного підходу, аналізуються соціально-управлінські механізми організаційної впорядкованості демократичної держави, а також розглядаються шляхи подолання суперечностей між нею і громадянським суспільством.*

Соціологічний аналіз соціально-управлінських механізмів організаційної впорядкованості демократичної держави потребує визначення їх ролі у взаємодії держави і суспільства в межах демократичної системи соціального управління. В науковій літературі ця проблема визначається переважно як суто політологічна, а її аналіз пов'язується з принципом поділу влади [4, с. 121 – 122]. Йдеться, з одного боку, про поділ суспільної влади між її різними гілками та відповідними державними інститутами, а з іншого – між центральними та регіональними суб'єктами (органами) державного управління.

За цим принципом, демократична держава – це певна соціально-політична система, що складається з багатьох владних центрів, які є противагою одне одному, стримуючи, таким чином, прагнення кожного з них монополізувати суспільну владу.

У цьому зв'язку заслуговує на увагу точка зору В. Острома, який розглядає цей принцип не тільки за політологічним підходом, тобто щодо поділу влади між окремими інститутами держави, але й за соціологічним підходом, тобто крізь призму інститутів громадянського суспільства, таких, зокрема, як корпорації, спілки, клуби та інші самодіяльні утворення громадян [5, с. 33 – 34]. Такі підходи дозволили В. Острому сформулювати тезу про закономірність організації демократичної держави, яка полягає у забезпеченні вирішальної ролі людей громадянського суспільства в управлінні суспільними справами. Причому поява в громадянському суспільстві багатьох владних центрів (за умови запровадження принципу

поділу влади) утворює в ньому конфігурацію владних відносин, яка ініціює підвищення ролі громадян в управлінні суспільством. В. Остром вважає, що різні „уряди” в громадянському суспільстві правлять у вузькому, а народ – у широкому сенсі. Така конфігурація владних відносин дозволяє, на думку В. Острома, мирним шляхом розв’язувати суперечності й конфлікти, що виникають при використанні способів узгодження особливих інтересів різних соціальних груп, а також за рахунок впровадження прийнятних способів вироблення та реалізації управлінських рішень, спрямованих на вирішення загальносуспільних проблем [5, с. 34 – 38].

Дещо з інших позицій аналізує цю проблему М. Фламан. Він розглядає державу як особливий соціальний інститут, що взаємодіє з громадянським суспільством [6, с. 97 – 98]. М. Фламан вважає, що держава як спеціальне соціальне утворення не стоїть над громадянським суспільством, а є визначеним цим суспільством типом соціальної поведінки суб’єктів державного управління, що ґрунтується на юридично встановленому порядку ієрархічної взаємодії. Демократичну державу М. Фламан трактує як інституціонально визначену систему норм і правил, котрі формують поведінку людей у суспільстві [6, с. 99 – 110].

Підхід М. Фламана до тлумачення сучасної держави у певному сенсі протилежний до підходу В. Острома, оскільки В. Остром частково „розчиняє” державу у громадянському суспільстві, а М. Фламан, навпаки, частково „розчиняє” громадянське суспільство в демократичній державі, що об’єктивно зумовлює суперечності між ними стосовно демократичної системи управління. М. Фламан також вважає, що демократична держава за своєю природою має обслуговувати громадянське суспільство, оскільки вона є формою, а громадянське суспільство – змістом [6, с. 112]. Держава, на думку М. Фламана, виконує в суспільстві роль соціального арбітра, необхідність у якому рано чи пізно виникає в результаті життєдіяльності людей.

Отже держава в межах суспільства підпорядковується юридичній системі, що виробляється і встановлюється політичною елітою, а застосовується бюрократичним апаратом. На думку М. Фламана, правляча політична еліта виконує в суспільстві дві основні функції: посередницьку – спрямовану на захист особливих інтересів індивідів і різних соціальних груп, завдяки якій політична еліта врегульовує потенційні (чи реальні) конфлікти й суперечності як усередині держави, так і поза нею, та управлінську, що передбачає прийняття важливих управлінських рішень, завдяки яким політична еліта врегульовує хід державних справ у цілому. Тим самим, вважає дослідник, врегулювання державних справ здійснюється ніби саме по собі, оскільки воно наче відокремлюється від процесу реалізації та узгодження особливих інтересів людей громадянського суспільства [6, с. 117 – 118].

З позицій „всеохоплюючої держави”, М. Фламан, критикуючи концепцію „мінімальної держави” представників Чиказької школи,

вважає, що держава неподільна, оскільки вона або є, або її не існує взагалі. Справді, якщо розуміти державу в широкому сенсі, тобто як соціально-політичну спільність, складовими елементами якої (за М. Фламаном) є територія, населення, влада і встановлений соціальний порядок, то цілком доречно тлумачити це соціальне утворення як неподільну соціальну субстанцію. Але якщо розглядати державу у вузькому сенсі (як ключовий елемент системи соціального управління, що взаємодіє з іншим ключовим елементом даної системи – громадянським суспільством щодо встановлення й підтримання соціального порядку), то не тільки можна, але й необхідно говорити про „розміри” держави.

Соціологічний аналіз місця і ролі демократичної держави в організації соціального порядку у громадянському суспільстві (як узгодженого процесу взаємодії людей) має, на нашу думку, враховувати не стільки конфігурацію владних відносин, скільки конфігурацію організаційної взаємодії людей (суб'єктів управління) щодо їх соціального стану в процесі підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень. Адже соціальне становище людей безпосередньо впливає на порядок їх взаємодії в суспільстві, а влада є лише одним із засобів (хоча й важливим), що формує у людей здатність до ухвалення управлінських рішень.

У цьому сенсі роль демократичної держави (як соціально-управлінського механізму пошуку найкращих цільових рішень) полягає у визначенні становища людей як суб'єктів управління в процесі ухвалення управлінських рішень. Більше того, згідно зі своїм становищем, індивіди, як суб'єкти управління для ухвалення управлінських рішень, наділяються владними ресурсами. Тому у цьому контексті соціально-управлінський порядок взаємодії людей в демократичній державі розглядається як механізм розподілу повноважень між суб'єктами державного управління в процесі ухвалення цільових управлінських рішень, виходячи з організаційно-управлінської ролі держави у демократичній системі соціального управління.

Отже соціологічний аналіз механізмів організаційної впорядкованості демократичної держави має, на нашу думку, виходити з двох найголовніших функціональних аспектів її діяльності. По-перше, зі змісту управлінської ролі, яку виконує держава в демократичній системі управління, виступаючи не тільки інструментом громадянського суспільства для розв'язання соціальних суперечностей, але й істотним засобом відтворення та подальшого розвитку суспільства. А по-друге, такий аналіз має виходити і з соціальних особливостей управлінської ролі держави в демократичній системі управління, зумовлених її подвійною природою як „творця” і „руйнівника” громадянського суспільства.

Звідси випливає, що соціально-управлінські механізми організаційної впорядкованості демократичної держави мають формуватися так, щоб, з одного боку, вони сприяли обмеженню концентрації влади „в руках” держави, а з іншого – забезпечували функціональну залежність держави

від громадянського суспільства. Перша вимога може бути реалізована шляхом створення відповідних соціально-управлінських механізмів, аби забезпечувати порядок взаємодії людей у громадянському суспільстві, а друга вимога - шляхом ретельного вивчення й чіткого визначення складу управлінських функцій держави, тобто шляхом чіткого поділу прав і повноважень (чи обов'язків і відповідальності) усіх суб'єктів управління.

Виходячи з цього, під соціально-управлінськими механізмами організаційної впорядкованості демократичної держави будемо розуміти сукупність загальних і спеціальних органів (суб'єктів) державної влади і управління, тобто функціонально визначених груп людей в процесі підготовки, ухвалення й реалізації найважливіших для суспільства управлінських рішень, що забезпечуватимуть ефективну взаємодію людей (як усередині держави, так і між нею та громадянським суспільством), спрямовану на узгодження і реалізацію індивідуальних, групових та загальносуспільних інтересів.

У науковій літературі є різні підходи до визначення видів соціального управління. Залежно від сфер суспільного життя, визначаються такі види соціального управління, як політичне, економічне і управління духовними процесами [7; 8; 9]. Однак такий поділ не дозволяє достеменно визначити складові механізму організаційної впорядкованості демократичної держави, оскільки становище людей (як суб'єктів управління) в процесі підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень постійно змінюється. Більше того, незважаючи на особливості управлінської діяльності в окремих сферах суспільного життя, вони все ж істотно не впливають на зміну соціального становища суб'єктів управління. Наприклад, відносини людей (суб'єктів управління) в процесі підготовки, ухвалення й реалізації управлінських рішень практично однакові як у державному апараті, так і в управлінських апаратах приватних підприємств, фірм і громадських організацій.

Пропонується й поділ соціального управління на такі види, як центральне, регіональне і місцеве (муніципальне) в залежності від рівня адміністративно-територіального устрою держави [10 – 12]. Однак у цій класифікації (як і в попередній) розбіжності між видами соціального управління не можна вважати суттєвими з огляду на поведінку людей (суб'єктів управління) в процесі підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень.

Водночас становище людей (суб'єктів управління) в процесі підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень часто є підставою для розмежування таких понять, як „управління” і „самоврядування”. Основним аргументом вважається те, що в межах системи самоврядування не існує зовнішнього управлінського впливу, оскільки суб'єкт управління тут зливається з його об'єктом. Справді, сутнісною ознакою соціального управління є наявність управлінського впливу і суб'єктно-об'єктних організаційно-управлінських відносин. Однак наявність чи ненаявність

Микола Туленков

зовнішнього управлінського впливу, або „фізичне” виокремлення (чи невиокремлення) суб'єкта і об'єкта управління в процесі здійснення управлінської діяльності, є лише окремим випадком прояву соціального управління як суспільного феномена. При цьому прийнято вважати, що самоврядування є „особливим видом соціального управління, за якого вплив на функціонування будь-якої соціальної системи здійснюється не ззовні, а зсередини за рахунок власних чинників, тобто шляхом широкого і активного залучення головних елементів цієї системи – людей до вирішення своїх внутрішніх проблем” [13, с. 197].

Отже управлінський вплив у системі самоврядування хоча й набуває ознак самовпливу на власну життєдіяльність, однак, за своєю суттю, він залишається все ж управлінським. Більше того, те, що в системі самоврядування немає „фізично” виокремлених суб'єкта і об'єкта управління, стосується тільки окремої людини. Наприклад, якщо суб'єкт самоврядування (як це зазвичай і буває) має групову форму, то в цій системі спостерігається виокремлення суб'єкта і об'єкта управління, оскільки управлінський вплив забезпечується цим сукупним (груповим) суб'єктом самоврядування, управлінські дії якого спрямовані не тільки на соціальну групу (як систему) в цілому, але й на кожного її члена окремо.

Досить поширеним є поділ соціального управління на представницьке та адміністративне [14, с. 26 - 28]. З функціональної точки зору, суб'єкти представницького управління (наприклад, парламент) виробляють та ухвалюють рішення (закони), а суб'єкти адміністративного управління (уряд) забезпечують їх виконання. Особлива роль тут належить і судовим органам, які здійснюють функцію незалежного контролю щодо відповідності конституційним нормам дій представницьких та адміністративних органів управління. У цій класифікації, як бачимо, вже простежується поділ соціального управління за етапами процесу підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень, однак без врахування соціального аспекту цієї проблеми. Тим часом, соціальний аспект завжди відчувається при визначенні видів соціального управління, якщо ці види (представницьке і адміністративне управління) розглядати з урахуванням способів їх формування. Наприклад, органи представницького управління формуються, як правило, шляхом виборів, тобто за принципом „знизу вгору”, а органи адміністративного управління, навпаки, формуються переважно шляхом призначення на адміністративні посади, тобто за принципом „згори вниз”.

Отже спосіб формування суб'єктів (органів) управління (як критерій поділу соціального управління) є, по-перше, вторинним, оскільки використання того чи іншого способу завжди залежить від функціонального призначення суб'єктів (органів) управління, а, по-друге, цей критерій, на нашу думку, не досить „чистий”, бо суб'єкти адміністративного управління можуть формуватися різними способами. Наприклад, президент може обиратися або парламентом, або прямим голосуванням виборців, а прем'єр-

міністр може призначатися президентом або обиратися парламентом.

Отже при аналізі соціально-управлінських механізмів організаційної впорядкованості демократичної держави в основу класифікації видів соціального управління слід покласти сукупність соціальних якостей індивідів як суб'єктів управління. Цей критерій, на нашу думку, важливий ще й тому, що зміна соціальних якостей індивідів викликає зміни їх потенційних можливостей стосовно реалізації своїх особливих і загального інтересів у межах суспільної системи. Найважливішими соціальними якостями індивідів як суб'єктів управління є, по-перше, ступінь їх участі в процесі підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень; а по-друге, зміст і характер їх управлінських функцій у цьому процесі.

Управлінські рішення (що ухвалюються суб'єктами управління в межах демократичної держави) повніше відображають особливі інтереси людей громадянського суспільства тоді, коли останні беруть активну участь у їх підготовці, ухваленні та виконанні. В результаті загальний інтерес (цільовою формою якого є управлінське рішення) адекватніше відображає особливі інтереси людей громадянського суспільства. Причому максимальна відповідність особливих і загального інтересів людей громадянського суспільства досягається тоді, коли вони представлені в управлінських структурах демократичної держави. Це означає, що більшість людей громадянського суспільства бере безпосередню участь у процесі підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень, виступаючи при цьому не тільки в якості людей держави, але й у якості суб'єкта та об'єкта управління [15 – 17].

Така взаємодія стосовно конкретного індивіда проявляє себе як два рівнозначні явища. Тобто індивід, з одного боку, є як людиною держави (суб'єкт управління), що справляє управлінський вплив на громадянське суспільство як об'єкт управління, а також людиною громадянського суспільства, яка піддається цьому впливу. У першому випадку індивід є одночасно виразником і носієм свого особливого і загальносуспільного інтересу, а в другому випадку він впливає на свій особливий інтерес для його узгодження з особливим інтересом інших індивідів, оскільки в такий спосіб здійснюється узгодження й реалізація загального інтересу.

В останньому випадку маємо справу з особливим видом соціального управління, який у науковій літературі отримав назву прямого самоврядування. Отже під прямим самоврядуванням (як видом соціального управління) розуміємо, як правило, цілеспрямований самовплив людей на власну життєдіяльність заради узгодження спрямованості та змісту спільних дій [18, с. 41 - 42]. Пряме самоврядування характеризується й такими властивостями, як спільна участь людей громадянського суспільства в процесі підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень; однакове становище кожного індивіда в цьому процесі; поєднання в одній людині таких соціально-управлінських ролей, як роль носія і роль виразника своїх особливих інтересів; суспільний характер виконання

**Микола Туленков**

управлінських функцій, що дає можливість людям громадянського суспільства бути єдиним об'єктом реалізації своїх особливих інтересів [19, с. 43 - 44].

Пряме самоврядування має, з одного боку, істотні переваги завдяки максимальному залученню людей до ухвалення важливих управлінських рішень, а з іншого – певні обмеження щодо масштабів його використання. Водночас вимоги до участі людей в процесах управління утворюють певні обмеження щодо масштабів їх ефективної організованої взаємодії в процесі підготовки, ухвалення та організації виконання управлінських рішень. Це, зокрема, пояснюється дією закону економії часу, згідно з яким ефективність процесу управління завжди залежить від витрат часу [20, с. 81]. Причому залучення значної кількості людей до підготовки складних управлінських рішень вимагає не тільки збільшення часу на узгодження їх позицій, а й відповідної професійної управлінської підготовки [21, с. 75 - 76].

Використання цього виду соціального управління на етапі ухвалення управлінських рішень не має кількісних обмежень щодо учасників цього процесу. Але і в цьому випадку вимоги до компетентності людей, які беруть участь в ухваленні управлінських рішень, зберігають своє попереднє значення, що вимагає від громадянського суспільства делегування до органів державного управління людей, найбільш підготовлених для виконання державницько-управлінських функцій.

Отже використання принципу виділення людей „знизу вгору” при формуванні органів державної влади й управління дозволяє встановити досить ефективну організаційну взаємодію між людьми громадянського суспільства і людьми держави, діяльність яких спрямовується на реалізацію загального і особливих інтересів у межах певного виду соціальної залежності. Це означає, що становище людей держави цілком має залежати від становища людей громадянського суспільства. І така залежність між ними буде тим сильнішою, чим з більшого числа людей (які є виразниками особливих інтересів громадянського суспільства) будуть обрані його представники до органів державної влади і управління. Але демократична держава (як суб'єкт управління) має не тільки зберігати відносну незалежність від громадянського суспільства, але й володіти достатньою силою владного впливу на нього, що дало підстави Р. Дарендорфу особливо підкреслити, що „демократія має давати можливість правити” [21, с. 70].

Тож соціальна залежність людей держави від людей громадянського суспільства хоча і є необхідною, але недостатньою умовою організаційної впорядкованості демократичної держави. Потрібно, щоб саме громадянське суспільство набуло здатності виконувати роль визначального керуючого суб'єкта управління в демократичній системі соціального управління. Для виконання ним цієї ролі слід запровадити принцип роздільного визначення суб'єктів управління (наприклад, уряду і парламенту), кожний з яких має

окремо формуватися самим громадянським суспільством. Тільки за цих умов громадянське суспільство (як визначальний суб'єкт управління) стає єдиним носієм об'єктивного змісту загальної управлінської мети, з якою визначені ним суб'єкти державної влади й управління звірятимуть не тільки свої цілі, але й дії.

Поряд з цим, ефективність взаємодії суб'єктів державної влади і управління залежить і від управлінських функцій (повноважень), якими вони володіють в межах демократичної держави. Для цього їх необхідно наділити управлінськими функціями (повноваженнями), які не дозволять жодному з них самостійно реалізувати загальну управлінську мету, а також визначати стан і спрямованість дій індивідів та соціальних груп (чи об'єкта управління).

Але в основі поділу управлінських функцій (повноважень) лежать якісні розбіжності в суб'єктах управління стосовно організаційно-управлінських відносин. Причому на етапах підготовки та ухвалення рішень – це, як правило, відносини рівності та незалежності, а на етапі організації їх виконання – це, переважно, відносини супідрядності та підпорядкованості суб'єктів управління. Отже механізми взаємовпливу суб'єктів управління будуть ефективними тоді, коли функції підготовки та ухвалення управлінських рішень зосереджуватимуться „в руках” одного суб'єкта управління, а функції організації виконання цих рішень – „в руках” іншого суб'єкта управління. У цьому випадку перший суб'єкт управління (наприклад, парламент) не зможе самостійно реалізувати управлінські рішення, оскільки не володітиме функцією організації їх виконання, а інший суб'єкт управління (уряд) без ухваленого управлінського рішення не зможе забезпечити його виконання.

За цих умов запобіганню монополізації управлінських функцій, „зрощуванню” інтересів першого і другого суб'єктів управління перешкоджатиме їх несамодостатність щодо здійснення функції соціального контролю. Такий механізм організаційної взаємодії суб'єктів управління може бути сформований тільки, по-перше, в межах соціально-управлінського порядку демократичної держави шляхом виокремлення третього відносно незалежного суб'єкта управління (органів судової влади), які здійснюватимуть контрольну функцію, а по-друге, в межах демократичної системи соціального управління, у якій функція соціально-управлінського контролю належить самому громадянському суспільству (як визначальному суб'єкту управління), наділеному винятковим правом визначати (формувати) органи державної влади й управління. Кожен з цих суб'єктів управління залишається несамодостатнім у межах демократичної системи управління щодо реалізації загальної управлінської мети (яку визначає саме громадянське суспільство), що змушує їх взаємодіяти одне з одним заради виконання делегованих їм управлінських функцій (повноважень).

**Микола Туленков**

Стале відтворення демократичної системи управління можливе за умови залежності демократичної держави від громадянського суспільства, що може досягатися шляхом впровадження іншого принципу визначення суб'єктів управління – принципу циклічності. Адже періодичне визначення (обрання) виразників особливих інтересів громадянського суспільства та наділення їх державницько-управлінськими функціями (повноваженнями) істотно змінює персональний склад людей держави. Це обумовлюється, з одного боку, постійними змінами змісту, спрямованості і значимості особливих інтересів людей громадянського суспільства, а з іншого – необхідністю дотримання певного стану соціальної залежності суб'єктів соціального управління, зокрема, залежності демократичної держави від громадянського суспільства. Тобто чим меншим є цикл визначення (обрання) людей (як виразників особливих інтересів громадянського суспільства) до складу органів державної влади й управління, тим більшою стає залежність держави від суспільства і тим більшою стає сила управлінського впливу останнього на неї. У багатьох демократіях цикл визначення (обрання) найвищих посадових осіб (суб'єктів державної влади й управління) становить здебільш 4 – 5 років. Причому в демократичній системі соціального управління громадське суспільство, за допомогою своїх представників, делегованих до органів державної влади й управління, саме себе розвиває, використовуючи для цього державну форму свого відображення.

Використання людей держави як виразників особливих інтересів людей громадянського суспільства поступово призводить до того, що особливі інтереси перших починають відрізнятися від особливих інтересів других. Це пояснюється тим, що в умовах прямого представницького самоврядування й дотепер немає ефективних механізмів залучення людей до реалізації управлінських рішень, а тому цю функцію виконують переважно люди держави. А це обумовлює нерівне становище людей держави і людей громадянського суспільства стосовно процесу реалізації управлінських рішень, а відтак люди держави стають носіями своїх особливих інтересів, а не особливих інтересів людей громадянського суспільства. Це викликає не тільки певні суперечності між ними, але й часто посилює „руйнівні” тенденції, що об'єктивно виникають в демократичній системі соціального управління.

Аби запобігти таким „руйнівним” тенденціям, необхідно, на нашу думку, мінімізувати розбіжності між особливими інтересами людей держави і людей громадянського суспільства шляхом надання суспільного характеру функціям, які вони виконують, тобто шляхом запровадження представницького самоврядування. У його межах становище людей держави і людей громадянського суспільства хоча й залишається нерівноважним стосовно реалізації управлінських рішень, але воно є рівноважним стосовно об'єкта реалізації їх особливих інтересів, яким у демократичній системі управління є саме громадське суспільство.

Саме воно здатне створити для людей рівні можливості для реалізації їх приватної ініціативи, вибору професійної діяльності, кар'єрного зростання тощо.

Ефективність представницького самоврядування як виду соціального управління не завжди безумовна, оскільки воно проявляє свою ефективність, як правило, на рівні відносно невеликих територіальних громад. Це зумовлюється, насамперед, тим, що суспільний характер виконання управлінських функцій накладає певні обмеження на використання як представницького, так і прямого самоврядування. Тому для подолання цих обмежень необхідно, на нашу думку, перейти від громадського до професійного виконання управлінських функцій. Це означає, що виконання цих функцій стає професійною діяльністю людей держави, а також потужним засобом реалізації ними своїх особливих інтересів, оскільки вирішальним об'єктом реалізації інтересів людей держави в цьому випадку стає не громадянське суспільство, а держава.

Таким чином, для усунення обмежень представницького самоврядування в межах соціально-управлінських механізмів організаційної впорядкованості демократичної держави з'являється інший вид соціального управління – представницьке управління. Головні характеристики останнього залишаються практично такими ж, як і за представницького самоврядування, за винятком того, що виконання управлінських функцій здійснюється на постійній і професійній основі. За рахунок цього в межах представницького управління більш ефективно і кваліфіковано здійснюється процес підготовки, ухвалення та організації виконання управлінських рішень (незалежно від їх складності і від масштабів об'єкта управління).

Основною формою представницького управління на сучасному етапі розвитку суспільства є те, що узагальнено прийнято називати парламентом. Однак ефективним механізмом організаційної впорядкованості демократичної держави представницьке управління стає тоді, коли при формуванні його керівних органів застосовується такий метод прямого самоврядування, як вибори.

Але й в умовах представницького управління, як свідчить досвід, теж виникає проблема організації виконання управлінських рішень, тому цей процес, на нашу думку, має будуватися на інших принципах взаємодії суб'єктів управління, ніж на етапах підготовки та ухвалення цих рішень. Процес організації виконання будь-якого управлінського рішення припускає, що апріорі воно вже є прийнятим певним суб'єктом управління і постає перед його виконавцем (іншим суб'єктом управління) як бажаний стан суспільного розвитку, який має відповідати інтересам людей громадянського суспільства.

Тому організація взаємодії суб'єктів управління стосовно виконання управлінських рішень має, на нашу думку, спрямовуватися на досягнення бажаного стану суспільного розвитку, що технологічно передбачає,

по-перше, взаємозв'язок цілої низки приватних (часткових) цілей і завдань різного змісту, по-друге, розробку й ухвалення відповідних заходів (організаційних, технічних, політичних, економічних, соціальних, господарських тощо), спрямованих на забезпечення виконання визначених цілей і завдань, по-третє, поєднання різних видів діяльності, спрямованих на реалізацію цих заходів, а ще на розподіл цілей, завдань і видів діяльності за виконавцями і термінами, що забезпечить ефективний контроль за реалізацією ухвалених управлінських рішень [19, с. 56]. Ця управлінська технологія складає ніби організаційно-технологічний аспект процесу організації виконання управлінських рішень (або досягнення загальної управлінської мети), що здійснюється суб'єктами державного управління (людьми держави), які є одночасно й носіями особливих інтересів людей громадянського суспільства.

Для узгодження дій суб'єктів державного управління, спрямованих на реалізацію загальної управлінської мети, необхідно встановити субординацію між ними, що досягається шляхом запровадження принципу їх визначення „згори вниз”. У результаті в системі керівних органів демократичної держави виникає нерівність становища між суб'єктами державного управління (людьми держави), що й зумовлює особливу форму їх організаційної взаємодії, основу якої й складає адміністративне управління.

Цей вид соціального управління на різних етапах розвитку держави і суспільства відігравав як визначальну, так і допоміжну роль, що призвело до неоднозначного його тлумачення в спеціальній літературі. Наприклад, термін „адміністрація” найчастіше використовується щодо апарату управління будь-якого підприємства, хоча він відображає й управлінську діяльність держави, оскільки адміністрацію останньої складає сукупність виконавчих і розпорядчих органів державного управління. У багатьох країнах (у тому числі і в Україні) терміном „адміністрація” позначаються зазвичай органи державної виконавчої влади і управління на рівні області, міста і району, або відомств, що входять до складу уряду. Отже сутність адміністративного управління як одного з видів соціального управління становлять переважно адміністративно-розпорядчі методи і форми управління [22, с. 31].

Р. Драго вважає, що адміністрація є засобом виконання рішень органів політичної влади, але не входить до їх складу [23, с. 6]. Так, призначений парламентом міністр – це політична влада, оскільки він несе політичну відповідальність перед виборцями, а вищий урядовець будь-якого міністерства – це член адміністрації, оскільки він призначається на посаду урядом і несе перед ним адміністративну відповідальність. Правда, й сам дослідник вказує на двозначність і штучність такого поділу, оскільки впливає, що діяльність політичного лідера (під керівництвом якого працює адміністрація) відокремлюється від діяльності певної адміністрації. Таке розуміння адміністративного управління, на нашу думку, надто

вузьке, хоча в певному сенсі його і можна вважати доречним.

Для визначення механізмів організаційної впорядкованості демократичної держави адміністративне управління слід тлумачити в широкому контексті, що практично й робить Р. Драго, визначаючи адміністрацію як сукупність людських і матеріальних засобів, покликаних забезпечувати виконання закону [23, с. 7]. З огляду на соціально-управлінські механізми демократичної держави, ключовою ознакою адміністративного управління є, насамперед, організація процесу виконання управлінських рішень, оскільки самі закони є державною формою цих рішень. При цьому все ж лишається простір для певних заперечень, бо, наприклад, управлінська діяльність президента (як суб'єкта адміністративного управління) включає в себе не тільки організацію виконання управлінських рішень. Однак реалізація цієї функції є основою його управлінської діяльності, оскільки ця функція вторинна стосовно функції ухвалення законів, яка належить до компетенції суб'єкта представницького управління (парламенту).

Для визначення соціально-управлінських механізмів організаційної впорядкованості демократичної держави важливі не тільки певні види соціального управління, але й відповідні організаційно-управлінські функції, які й складають зміст цих механізмів. Водночас вкрай важливими є і способи розподілу цих функцій між суб'єктами управління. Історично-управлінська практика свідчить, що функції представницького і адміністративного управління можуть поєднуватися й у межах одного суб'єкта чи органа державного управління. Наприклад, коли депутатські функції (представницьке управління) виконує, скажімо, міністр (адміністративне управління), то це означає, що одна й та ж людина держави здійснює свою діяльність у межах як представницького, так і адміністративного управління, тобто в межах двох якісно різних видів соціального управління.

Таким чином, за поєднання однією людиною функцій представницького та адміністративного управління, вона, як правило, опиняється в суперечливому стані стосовно соціальної залежності. Більше того, для реалізації свого особливого інтересу ця людина має, по-перше, виразити особливий інтерес окремої групи людей громадянського суспільства; по-друге, забезпечувати реалізацію загального інтересу людей громадянського суспільства; по-третє, задовольняти особливий інтерес свого вищого адміністративного керівництва, а також реалізовувати власний особливий інтерес. А оскільки ці групи інтересів майже завжди перебувають у суперечливому стані, то ця людина сприятиме забезпеченню інтересу, від якого залежить реалізація її власного інтересу [8, с. 114 – 140]. Такі інтереси є для цієї людини лише засобом реалізації її власного інтересу, оскільки соціальна залежність цієї людини держави від людей громадянського суспільства носить відкладений характер завдяки циклічності визначення (обрання) суб'єктів представницького управління. Тому особливий інтерес

**Микола Туленков**

людей громадянського суспільства, так само, як і загальносуспільний інтерес, стає для людей держави другорядним щодо групових інтересів людей держави. Звідси випливає, що, перебуваючи в суперечливому стані стосовно реалізації чотирьох зазначених груп інтересів, людина держави керуватиметься у своїх діях переважно інтересами свого адміністративного керівництва, від якого вона прямо залежить.

В результаті соціальний зміст загальної управлінської мети (будь-якого рішення, закону тощо) починає відображати не стільки особливі інтереси людей громадянського суспільства, скільки особливі інтереси людей держави. Це викликає негативні тенденції: представницьке управління „поглинається” адміністративним управлінням (тобто воно стає нездатним виконувати свою управлінську роль), а в крайньому випадку демократична система управління перетворюється на авторитарну.

Соціально-управлінські механізми організаційної впорядкованості демократичної держави ґрунтуються переважно на розподілі управлінських функцій суб'єктів представницького і адміністративного управління, який є дієвим засобом реалізації принципу функціональної несамодостатності керуючих суб'єктів, кожний з яких наділяється специфічними управлінськими функціями і владними повноваженнями в межах процесу підготовки, ухвалення та організації виконання управлінських рішень.

### **Висновки**

1. Соціально-управлінський порядок демократичної держави є внормованою взаємодією організаційно й функціонально визначених груп людей (суб'єктів управління) в межах процесу підготовки, ухвалення та організації виконання управлінських рішень, спрямованих на реалізацію особливих і загального інтересів людей громадянського суспільства.

2. Складовими елементами соціально-управлінських механізмів організаційної впорядкованості демократичної держави є окремі види соціального управління, що віддзеркалюють становище людей (суб'єктів управління) стосовно їх ролі в управлінському процесі, а також стосовно змісту і характеру їх управлінських функцій (повноважень).

3. Роль окремих видів соціального управління в демократичній системі соціального управління постійно змінюється в залежності від рівня організації громадянського суспільства, а також масштабів і складності об'єкта управління. На нижньому рівні організації демократичної держави визначальними є такі види соціального управління, як пряме представницьке самоврядування, а на середньому і вищому рівнях – представницьке та адміністративне управління. Окремі види соціального управління набувають значимості в демократичній державі з ускладненням і розвитком громадського суспільства, однак кожний з них не скасовує домінуючого виду соціального управління, а поєднується з ним, передаючи йому в такий спосіб низку своїх властивостей.

4. Визначальними принципами формування соціально-управлінських механізмів організаційної впорядкованості демократичної держави є принцип роздільного визначення суб'єктів управління, принцип циклічності та принцип несамодостатності суб'єктів управління, які разом з іншими принципами забезпечують відтворення залежності демократичної держави від громадянського суспільства. Функції представницького та адміністративного управління в організаційній структурі демократичної держави чітко розподіляються між окремими суб'єктами державного управління. Організаційна взаємодія суб'єктів представницького управління будується на основі принципів рівності та відносної незалежності, а суб'єктів адміністративного управління – на основі принципів супідрядності та ієрархічності.

5. Виокремлення різних видів соціального управління в діяльності суб'єктів державного управління дозволяє демократичній державі застосовувати їх комбінації. Наприклад, наявність тільки адміністративного управління сприяє виникненню тоталітарної системи, а поєднання двох видів соціального управління (адміністративного і представницького за самодостатньої ролі останнього) сприяє виникненню авторитарної системи. Поєднання прямого самоврядування і адміністративного управління (але за самодостатньої ролі першого) призводить до виникнення самоврядної системи управління, або системи народного правління. Комбінація усіх видів соціального управління за їх відносної самостійності, але за умов визначальної ролі представницького управління і прямого самоврядування, дозволяє сформуванню демократичну систему соціального управління.

6. Характеристики окремих видів соціального управління дозволяють не тільки визначати їх можливості та якісну специфіку, але й ефективність їх використання при формуванні соціально-управлінських механізмів організаційної взаємодії суб'єктів управління демократичної держави на етапах підготовки, ухвалення та організації виконання управлінських рішень, спрямованих на реалізацію потреб та інтересів людей, а також реалізацію загальної мети суспільного розвитку в цілому.

#### *Література:*

1. **Карпичев В. С.** Организация и самоорганизация социальных систем. Словарь. – М.: Изд-во РАГС, 2001. – 126 с.

2. **Туленков М. В.** Соціально-економічний порядок організаційної взаємодії в системі соціального управління // Науковий часопис НПП імені М. П. Драгоманова. – Серія 11: Збірник наукових праць. – 2007. – С. 141 - 163.

3. Российская социологическая энциклопедия / Под ред. Г. В. Осипова. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 672 с.

4. Социальное управление. Словарь / Под ред. В. И. Добрянкова, И. М. Слененкова. – М.: Изд-во МГУ, 1994. – 208 с.

5. **Остром В.** Содержание американського федералізму: Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1989. – 308 с.
6. **Flamant М.** Ne Liberalisme contemporain. – Press Universitaires ole France, 1988. – 249 p.
7. **Іванов В. М., Матвієнко В. Я., Патрушев В. І., Молодих І. В.** Технології політичної влади. – К.: Вища шк., 1994. – 263 с.
8. **Лазарев Б. М.** Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Политиздат, 1980. – 312 с.
9. Основы научного управления социально-экономическими процессами / Под. общ. ред. А. З. Селезнева, Р. А. Белеусова. – М.: Мысль, 1984. – 430 с.
10. **Гарднер Дж.** Великобритания: центральное и местное управление: Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1984. – 338 с.
11. **Зайченко В. Л.** Местное самоуправление: пути создания и совершенствования. – М.: Экономика, 1984. – 243 с.
12. Региональное управление: зарубежный опыт. – М.: Экономика, 1993. – 322 с.
13. **Булыгин Ю. Е.** Организация социального управления. Словарь-справочник. – М.: Контур, 1999. – 254 с.
14. **Кронин Т. Е.** Как разумно управлять собой: прямая и представительная демократия в американской политической культуре // Полис. – 1994. – №3. – С. 22 – 36.
15. **Тихомиров Ю. А.** Социалистическое самоуправление народа. – М.: Политиздат, 1987. – 183 с.
16. **Бутенко А. П.** Власть народа посредством самого народа. – М.: Политиздат, 1988. – 226 с.
17. Самоуправление: от теории к практике. – М.: Наука, 1988. – 238 с.
18. **Даль Р.** О демократии: Пер. с англ. – М.: Аспект Пресс, 2000. – 233 с.
19. **Туленков М. В.** Організаційна взаємодія в демократичній системі соціального управління. – К.: ІПК ДСЗУ, 2007. – 102 с.
20. **Лукашевич М. П., Туленков М. В.** Менеджмент соціальної роботи: Теорія і практика. – К.: Каравела, 2007. – 296 с.
21. **Дарендорф Р.** Дорога к свободе: демократия и её проблемы в Восточной Европе // Вопросы философии. – 1990. – № 9. – С. 28 – 42.
22. **Фомичев А. Н.** Административный менеджмент. – М.: Корпорация „Дашков и К<sup>о</sup>”, 2003. – 228 с.
23. **Драго Р.** Административная наука: Пер. с франц. – М.: Прогресс, 1982. – 464 с.