

**Голубь В.В.,**

доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри державної політики та суспільного розвитку  
Національної академії державного управління при Президенті України

## **Політико-управлінські інтеракції в контексті сучасного суспільного розвитку**

Розкрито характеристики самоврядних функцій держави, складові й передумови ефективного управління державою і громадянським суспільством як пріоритетного напрямку сучасного суспільного розвитку, механізми еволюції перехідних держав. Проаналізовано умови розширення суб'єктності у прийнятті й реалізації управлінських рішень, перерозподілу векторів впливу у владних відносинах як напрямку формування якісно нового інституціонально і функціонально оформленого типу управління державою.  
*Ключові слова:* ефективна держава, громадянське суспільство, політико-управлінські процеси, інституційний розвиток, управлінські рішення.

### **Golub V.V. Political & Administrative interactions in the context of modern public development**

Descriptions of self-government functions of the state, making pre-conditions of effective management of the state and civil society as priority direction of modern public development, are analyzed, machineries of evolution of the transitional states. The terms of expansion subjective factors in acceptance are analyzed in the aspect of realization administrative decisions, redistributions of vectors of influencing in the power relations as directions of forming high-quality new institutionally and the functionally designed type of government.

*Key words:* the effective state, civil society, political and administrative processes, institutional development, administrative decisions.

### **Голубь В.В. Политико-управленческие интеракции в контексте современного общественного развития**

Раскрыты характеристики самоуправленческих функций государства, составляющие и предпосылки эффективного управления государством и гражданским обществом как приоритетного направления современного общественного развития, механизмы эволюции переходных государств. Проанализированы условия расширения субъектности в принятии и реализации управленческих решений, перераспределения векторов влияния во властных отношениях как направления формирования качественно нового институционально и функционально оформленного типа управления государством.

*Ключевые слова:* эффективное государство, гражданское общество, политико-управленческие процессы, институциональное развитие, управленческие решения.

*Постановка проблеми.* У процесі розвитку сучасного державотворення важливим аспектом є питання набуття управлінням нових якісних ознак, спрямованих на розвиток і саморозвиток у площині пошуку нового формату взаємодії між владними інститутами держави, складовими громадянського суспільства і бізнесом. Особливістю сучасних соціальних процесів є те, що, на відміну від традиційних бюрократичних структур, нові соціальні зв'язки будуються переважно за горизонтальним принципом взаємодії і взаємовпливу всіх суб'єктів управлінської взаємодії, на відміну від класичних веберівських принципів організації.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Різноманітні аспекти політико-управлінських інтеракцій та питання ефективної взаємодії суб'єктів політико-адміністративного управління з інститутами громадянського суспільства є предметом аналізу зарубіжних та вітчизняних учених. Так, політичні

комунікації досліджуються у працях Г.Алмонда, Б.Барбера, С.Верби, Р.Даля, Р.Деггера, Л.ЛеДюка, М.Каазе, С.М.Ліпсета, А.Марша, Л.Мілбрайта, Дж.Нагеля, Н.Ная, Р.Патнама, К.Пейтмен, Д.Хелда. Структурно-функціональні зміни в перехідних суспільствах аналізуються в роботах Т.Верхейна, О.Гаман-Голутвіної, Т.Парсонса, В.Казакова, С.Кравченка, В.Ребкала, Л.Сморгунова, В.Цветкова, Ф.Фукуями, О.Шаброва, П.Штомпки. Проте питання аналізу політико-управлінських інтеракцій, пошуку їх ефективної форми для перехідних держав в аспекті взаємодії з громадським суспільством не є предметом спеціальної уваги.

*Метою статі* є аналіз сучасних політико-управлінських інтеракцій в аспекті завдань ефективного суспільного розвитку перехідних держав, сучасного етапу державотворення в Україні.

*Виклад основного матеріалу.* Держава як політичний інститут організації життєдіяльності суспільства в усі часи свого існування, незалежно від традицій, режиму, ідеологій і способу реалізації влади відповідальна за стабільність, розвиток і реалізацію власних управлінських функцій відносно суспільства. Фактично йдеться про співіснування в рамках одних організаційних параметрів двох систем – політичної – адміністративної, формально організованої – і громадської (неполітичної, самоорганізованої), від форм і якості взаємодії яких залежать практично всі складові ефективного розвитку держави.

Розвиток самоврядних функцій держави, ефективне управління політико-адміністративними інститутами і громадянським суспільством є не тільки одним з ідеологічних напрямів розвитку сучасної держави, але й умовою пошуку ефективних механізмів виходу з кризи перехідних держав, у яких немає показників успішного сталого розвитку, наявних механізмів і форм соціальної організації та самоорганізації.

Сучасні тенденції суспільного розвитку свідчать про те, що відбувається перехід від адміністративної держави до держави координаційної, завдання якої полягають у забезпеченні рівного доступу до політичних рішень, стимулювання до розвитку інститутів публічного управління [1].

Відповідно це підвищує роль громадських, недержавних суб'єктів, їх роль і вплив на політико-управлінські процеси в цілому, зміну форми взаємовідносин у громадських і політико-адміністративних комунікаціях. Погоджуємось із тезою, що такий тип управління є принципово іншим порівняно як із простим адмініструванням, де політичне керівництво є єдиним джерелом політичних рішень, так і ринкових моделей, в основі яких виключно економічний інтерес, який ґрунтується на отриманні вигоди, а держава за таких умов перетворюється з “адміністративної” на “координаційну”.

Розширення суб'єктності у прийнятті й реалізації політико-управлінських рішень, перерозподіл векторів впливу в механізмі формування влади і владних відносин на посилення ролі й відповідальності організацій громадянського суспільства є ознакою формування якісно нового інституціонально і функціонально оформленого типу управління державою як політичним інститутом відповідно до нових потреб, вимог і прагнень суспільства як асоціації

незалежних демократично і стратегічно зорганізованих груп. Управління, побудоване за таким підходом, принципово відрізняється ще й тим, що його механізми є відкритими, позбавленими бюрократичної централізації і політичної залежності, інноваційними, побудованими на довірі, спільних цілях і взаємній вигоді політичних інститутів держави й організацій громадянського суспільства.

Важливою в цьому контексті є й аксіологічна складова, яка полягає в тому, що держава як вторинне утворення відносно суспільства починає адаптуватися до його цінностей, прагнень, настанов і, відповідно, разом із громадянським суспільством виробляти механізми й імплементувати в практичну діяльність і масову політичну свідомість нові цінності та ідеали суспільного розвитку. У тандемі “держава – громадянське суспільство” кожна зі складових має свої функції й обов’язки, але підкреслимо, що навіть в умовах розширення впливу асоціацій громадянського суспільства на здійснення публічного управління і формування політико-адміністративних відносин роль держави як політичного утворення залишається основною в аспекті організаційного оформлення нових форм соціальної взаємодії, імплементації спільно вироблених механізмів протидії корупційним схемам, лобіювання особистісних, групових, кланових інтересів окремих груп, передусім тих, що мають вплив або відношення до владних, матеріальних або фінансово-економічних ресурсів.

Індикатором, який свідчить про системні проблеми у сфері державного управління, є його неефективність, передусім у неспроможності реалізовувати стратегічні й оперативні програми розвитку держави. Фактором, який негативно впливає на інноваційні процеси в управлінні, породжує відсутність стабільності і стійкості у складних соціальних системах, є слабкість або штучне стримання розвитку соціальної самоорганізації.

Пошук відповіді на питання щодо ефективності влади, системи управління державою, яке гарантує стабільність соціальної системи, соціальну ефективність і прогресивний розвиток, актуальний починаючи ще з античних часів. Але надзвичайно важливим це питання є для суспільств, які переходять від однієї системи розвитку до іншої – як правило, від тоталітарної до демократичної.

Для цього періоду розвитку державності характерна наявність елементів нестійких, іноді надзвичайно фрагментарно представлених нових елементів і форм взаємозв’язку між суб’єктами політико-адміністративних відносин, влади і громадянського суспільства, профспілками, бізнесом. Також тривалий час можуть існувати і рудименти минулих форм соціальної організації й управління, відповідно, тільки від комплексу об’єктивних і суб’єктивних факторів (стан розвитку громадянського суспільства, ефективні реформи, зовнішній вплив, наявність середнього класу, стабільність і мир у державі, вміння протистояти зовнішнім та внутрішнім викликам) залежить швидкість проведення модернізаційних перетворень і якісного оновлення всіх складових держави відповідно до визначених цілей і завдань суспільного розвитку.

На наш погляд, тенденції зростання рівня політичної культури в сучасному українському суспільстві безпосередньо пов’язані з надзвичайно стрімким зростанням рівня національної свідомості і національної ідентичності,

що є частиною соціокультурних детермінант розвитку держави як політичного інституту і суспільства в аспекті набуття ним громадянськості.

Фактично, на прикладі подій, що відбуваються в Україні в останні роки, можна стверджувати, що саме розвиток громадянського суспільства, зміцнення громадянських ініціатив і підвищення впливу громадськості на прийняття вищих політико-управлінських рішень є фактором і умовою зміцнення держави як політичного інституту, шлях підвищення її управлінських здібностей і ефективності в аспекті реалізації прийнятих стратегій та державно-управлінських рішень, запобігання корупційним схемам, які руйнують усі реформи на користь вузького кола осіб, причетних до розподілу державних благ і матеріальних, фінансових ресурсів.

У цьому контексті варто підкреслити те, що за таких умов розвитку громадянської політичної культури, громадянського суспільства в цілому держава починає поступатися частиною своїх управлінських і адміністративних функцій на користь недержавних організацій, які більш ефективно можуть їх реалізовувати в інтересах усього суспільства. Важливим є питання стосовно механізмів прямого і зворотного зв'язку політико-адміністративних інститутів з організаціями громадянського суспільства, суспільством у цілому.

Фактори свідчать про те, що сталі форми таких утворень (політичні і неполітичні) вже не є ефективними, такими, що працюють на розвиток і саморозвиток держави. Наприклад, політичні партії в Україні вже давно втратили своє призначення (бути виразниками інтересу народу, провідниками певних ідеологій), а є лише формою організацій, які обслуговують особистісні інтереси окремих лідерів, бізнес-структур, навіть злочинних угруповань. За таких умов розмитими стають поняття “політична еліта”, “політичний лідер”, навіть згадуються слова Леніна стосовно того, що “страшно далеки они от народа”. Фактично, політичний істеблішмент починає жити і комфортно себе почуває до пори і до часу у створених ним самим ілюзіях і навіюваннях.

Відповідно наслідком такого дисбалансу в політичних відносинах є порушення, навіть блокування зворотних політичних інтеракцій, що призводить до зниження ефективності до мінімального порогу реалізації політичних стратегій і механізмів державного управління.

Важливим завданням держави як політичного інституту, відповідального за всі складові, аспекти і напрями розвитку суспільства, є створення інституційних, організаційних і функціональних умов для демократичного розвитку асоціацій громадянського суспільства, адже саме держава встановлює правила гри і повинна гарантувати їх повне виконання з боку всіх суб'єктів управлінської взаємодії – як політико-адміністративних, так і громадськості.

Фактично йдеться про те, що в епоху постіндустріального розвитку, формування суспільства знань і нових комунікативних форм взаємодії (мережеве суспільство, партисипативні відносини, новий державний менеджмент) формуються нові інституційні взаємозв'язки між усіма гравцями в площині політико-управлінських інтеракцій. Зрозуміло, що якість і рівень таких інтеракцій безпосередньо залежать від офіційної державної влади, режиму,

рівня розвитку демократичних засад у системі державного управління і місцевого самоврядування.

Також актуальним завданням сучасного етапу державотворення є налагодження дієвого зворотного зв'язку між структурами й органами держави як політичного інституту та асоціаціями громадянського суспільства для вироблення спільних рішень (на всіх рівнях управлінської вертикалі) на етапах їх обговорення, реалізації й контролю за виконанням. Події останніх років в Україні переконливо довели наявність надзвичайного потенціалу з боку суспільства, який кардинально впливає на розвиток Української держави і в цілому на політичний вектор, який змінив світ, передусім європейську спільноту.

Для періодів соціально-політичної, економічної кризи завжди характерна відсутність чітких ознак і постулатів сталого суспільного розвитку, певна невизначеність стратегічного курсу розвитку держави, який за різних умов і факторів впливу (як внутрішнього, так і зовнішнього характеру) може бути у будь-який час переглянутий як в еволюційний, так і в революційний спосіб.

Так само невизначеним є й розвиток перехідних (транзитивних) суспільств, які розвиваються від тоталітаризму до демократії, адже за певних обставин – відсутності політичної волі у правлячій верхівки, впливу зовнішніх чинників, відходу від демократичних пріоритетів у формуванні владних інституцій – може не тільки не відбутися перехід до нового якісного етапу розвитку суспільства, а й статися повернення назад до ще більш авторитарних і тоталітарних форм організації суспільного життя.

Питання ефективного розвитку перехідних суспільств, транзитивних держав є однією зі складових у стратегії побудови сильної держави як інституційного утворення. Це питання є актуальним не тільки для слаборозвинених держав, або таких, які перебувають у стані перманентної кризи, стагнації, відсутності показників сталого розвитку, а й для успішних, стабільних держав демократичного спрямування, адже питання і критерії розвитку та саморозвитку є завжди актуальними з точки зору розкриття функціональних якостей і інституціональної стабільності держави як політичного інституту.

Але, безумовно, це питання є найбільш болючим для держав, які обрали шлях побудови нової моделі розвитку (демократичної, з підтримкою ліберальних цінностей) і перебувають у складній внутрішній ситуації та під впливом зовнішніх політичних і економічних факторів.

Ф.Фукуяма справедливо відмічає, що побудова сильної держави полягає у створенні нових урядових установ і зміцненні існуючих [2, с. 4]. Важливим є також пошук відповіді на запитання щодо меж і обсягу зменшення впливу держави на суспільний розвиток і надання суспільству більших повноважень, адже проблема багатьох країн полягає в тому, що в процесі зменшення державного впливу зменшувалась і потужність держави та її інститутів. Тому справедливо підкреслюється, що на шляху до побудови ефективної держави є чотири основних взаємопов'язаних аспекти: 1) організаційне проектування і менеджмент; 2) формування політичної системи; 3) легітимність; 4) культурні і структурні фактори. Ф.Фукуяма підкреслює, що до початку 80-х рр. прийнято

було вважати, що державні інститути є неважливими або визначаються завдяки економічним і соціальним підсистемам [2, с. 48].

Суттєвим фактором є й те, що, попри проведення реформ, спрямованих на децентралізацію, запровадження пропорційного уряду, збільшення електоральних районів, все одно залишалася прихильність до збереження “тепліх місць”, протекціонізму, привілеїв і комфортних умов існування для обраних [2, с. 57].

Ф.Фукуяма, аналізуючи фактори й умови розвитку різних держав, підкреслює, що громадянське суспільство може перетворюватися на групу осіб, які шукають доходу для себе, мета яких більше не варта довіри, але здається більш важливою в межах урядових субсидій або при заміщенні уряду громадянським суспільством [2, с. 60].

Погоджуємось із тим, що досвід розвитку перехідних держав на зламі тисячоліть свідчить про те, що можна виділити три основні стадії, які характерні для процесу побудови національної держави.

Перша – це так звана “постконфліктна перебудова”, яка відбувається, коли країна виходить зі стану конфлікту, структура держави повністю зруйнована і необхідна їй докорінна перебудова. Важливо на цьому етапі розробити заходи, які б забезпечили мирне і стабільне існування державного механізму, у тому числі за підтримкою зовнішньої фінансової допомоги. Для другої фази характерно створення власних державних установ, які можуть ефективно працювати, реалізовувати прийняті стратегічні завдання розвитку держави, якісно проводити модернізаційні реформи, спрямовані на покращення всіх сфер суспільного життя. Третя фаза еволюції має багато спільних завдань із другою, але її основним завданням є зміцнення слабкої держави, де влада вже значною мірою стабілізована, але ще не повністю може здійснювати важливі державні функції, передусім захист прав власності або гарантування загальної освіти [2, с. 169].

Погоджуємось з думкою Ф.Фукуями, що основою проблемою, яка блокує спроможності економічного розвитку слабких держав, є неадекватний рівень інституційного розвитку. Але, на нашу думку, неадекватному інституційному розвитку заважає передусім висока корумпованість владних еліт (політичних і адміністративних), що блокує можливість ефективного розвитку політико-адміністративних і суспільних реформ.

Виникає логічне запитання – чи можна протистояти такому сценарію розвитку подій, щоб воно не дійшло до критичної межі неповернення до меж цивілізованого розвитку держави? Виходячи з аналізу розвитку перехідних держав в останні десятиріччя (передусім європейських) можна з упевненістю зробити висновок, що такою альтернативою є перерозподіл державних функцій на користь громадянського суспільства, адже відсутність ефективної взаємодії держави й суспільства є серйозним негативним фактором, який впливає на всі сфери суспільного розвитку, сприяє гальмуванню модернізаційних реформ, стагнації суспільства.

Фактично одним із головних стратегічних завдань розвитку ефективної сучасної держави є саме сприяння розвитку громадянського суспільства,

зменшення монополії на виконання багатьох функцій у сфері політико-адміністративного управління, що відповідно і є умовою зміцнення держави та запобігання факторам її руйнування або деградації до ознак ще більшої слабкості.

Підкреслимо, що сучасні держави є надзвичайно різноманітними у соціокультурному аспекті, і відповідно разом із спільними ознаками й тенденціями у розвитку сучасних держав необхідно аналізувати перспективи та передумови успішного розвитку держав – націй в їх політичному сенсі, особливо тих, які ще не є сталими, а належать до транзитивних, які мають велику групу внутрішніх факторів, що можуть як позитивно, так і негативно впливати на суспільний розвиток, – полікультурні, етноконфесійні, історичне минуле, геополітичне розташування, що великою мірою впливає на розвиток і саморозвиток суспільних інститутів. Фактично крізь таку призму можна проаналізувати і механізм формування політичних лідерів, лідерів нації, ідентифікації лідера і великих соціальних груп, політичної нації в цілому.

*Висновки і перспективи подальших досліджень.* Формування політичних еліт, політичної соціалізації має відбуватися разом зі зміцненням національної ідентичності, розвитком демократичної політичної культури в суспільстві. За інших умов, передусім – відсутності ефективних політико-управлінських комунікацій, зворотного зв'язку з інститутами громадянського суспільства і демократичного політичного процесу, відбувається ще більший розрив суспільно-політичних зв'язків, зниження ефективності державного механізму в цілому.

Отже, актуальним завданням сучасного державотворення є пошук найбільш оптимальної моделі розвитку виходячи зі своєрідності й специфіки держави як національного політичного утворення, відповідно, аналізу досвіду успішних держав та їх суспільних і політичних пріоритетів, досвіду формування ефективних політико-управлінських інтеракцій, які відповідають потребам сучасного суспільного розвитку. Але досвід таких держав доводить, що потенціал успішності реформ і модернізаційного розвитку криється також у потужності власне самого суспільства та політичної волі лідерів реалізовувати визначені стратегічні цілі й завдання.

### **Список використаних джерел**

1. *Сморгунов Л. В.* Постсоциализм и государство: мобилизация против координации / Л. В. Сморгунов // ПОЛИТЭКС. – 2013. – Т. 9. – № 2. – С. 62–70.
2. *Фукуяма Ф.* Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ, 2006.
3. *Brar Bh.* Theorising Transitions: Post-Coloniality, Post-Socialism and the Coming Age of Globalization / Bh. Brar // International Studies. – 2009. – Vol. 39. – N 4. – С. 37–58.
4. *Kettl D. F.* The Transformation of Governance: Public administration for Twenty-First Century America / D. F. Kettl. – Baltimore and London, 2002.
5. *Neil A.* Englehart. State Capacity, State Failure, and Human Rights / A. Neil // [www.http://jpr.sagepub.com](http://jpr.sagepub.com)
6. *Jacques Thomassen.* The European Voter: A Comparative Study Of Modern Democracies / Thomassen Jacques. – Published to Oxford Scholarship. – 2005/ <http://www.oxfordscholarship.com/view>