

УДК 35:007-029:32

*О. В. РАДЧЕНКО, І. І. ТИТОВСЬКИЙ*

## **ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК СОЦІАЛЬНИХ, ПОЛІТИЧНИХ І ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

*Досліджено процес технологізації впливу органів державної влади на суспільство. Соціально-політичні технології в державному управлінні класифіковано на традиціоналістські, системоутворюючі, функціональні, ритуальні, операціональні, маніпулятивні та руйнівні.*

**Ключові слова:** соціальні та політичні технології, державне управління.

*In article process of adaptability to manufacture of influence of public authorities on a society is investigated. Social, political technologies in the government are classified on is traditional-patriarchal, creating systems, functional, ritual, operational, manipulations and destructive.*

**Key words:** social and political technologies, the government.

Ключовим чинником ефективності адміністративної реформи, розпочатої Президентом України в грудні 2010 р., є включення до державотворчих перетворень усього українського суспільства та забезпечення легітимізації й підтримки процесу реформування системи органів державної влади більшістю громадян [1]. Актуальність теми пов'язана з необхідністю розробки соціальних технологій управління людським ресурсом, спрямованих на підвищення ефективності діяльності державного управління, формування активного громадянського суспільства та забезпечення підтримки дій органів державної влади широкими масами населення країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про достатню увагу вітчизняних науковців до проблематики суспільних технологій, а саме: державно-управлінських, соціальних, політичних, економічних, освітніх, духовних, глобальних, інформаційних тощо. Цю тему досліджували такі науковці, як М. Багмет, М. Жидков, В. Іванов, А. Карнаух, В. Латрушев, Ф. Медвідь, Н. Мельтюхова, Н. Новікова, А. Нальотов, В. Пантелєєв, М. Сидоров, Ю. Сурмін, І. Тімкін, М. Туленков, П. Фролов, В. Ханстантинов, С. Череватий та ін. Різні автори розкривають сутність, вид соціальних технологій, проте не зупиняються на процесі їх розробки, реалізації, впровадження та не наводять конкретних практичних прикладів.

Це обумовлює формування мети даної статі – постановки завдання дослідження особливостей формування, реалізації та впровадження соціальних технологій у державному управлінні.

Поява соціальних технологій пов'язана з потребою швидкого й великомасштабного “тиражування” нових видів діяльності. Побудова таких технологій здійснюється за рахунок поділу діяльності на окремі операції, процедури за умови глибокого розуміння природи й специфіки тієї галузі, в якій розгортається практика застосування соціальних технологій.

Розкриття сутності соціально-політичних технологій вимагає категоріального визначення та відокремлення низки споріднених дефініцій, насамперед таких, як державноуправлінські технології, соціальні та політичні технології, соціальні маніпуляції тощо.

Родовим для всіх цих дефініцій поняттям є технологія. Термін “технологія” є похідним від давньогрецьких слів *τέχνη* – мистецтво, майстерність, *λόγος* – слово, наука. Ще за радянських часів технологія пояснювалася як промислово-виробничий процес, як наука або сукупність відомостей щодо способів обробки або переробки сировини, виробів. Навіть у переносному сенсі тоді технологія ще не переносилася на соціально-політичні процеси, а розумілася як опис виробничих процесів у вигляді інструкцій з виконання, креслень, графіків і власне самі технологічні процеси, що призводять до якісної зміни об’єкта застосування технології [2, с. 400].

Отже, найпринциповішим у даному визначенні є цілеспрямованість застосування технології на якісну зміну об’єкта. Спираючись на розширене розуміння даного процесу, сьогодні термін “технологія” широко використовується в теорії та практиці управління як засіб перетворення будь-яких ресурсів на бажаний результат діяльності [10, с. 659]. Тут технологія часто пов’язується із методами дії, особливо з теорією рішення, теорією інформації, евристичними методами, програмуванням і дослідженням операцій, виступає засобом “перекладу вимог об’єктивних законів на мову практики соціального управління та конкретних рішень (нормативно-правових актів, нормативних документів, вказівок тощо), які стимулюють людей на досягнення поставлених цілей” [Там же, с. 660].

Розглядаючи соціальну технологію багатоаспектно, болгарський філософ Н. Стефанов діходить висновку, що “...соціальна технологія – це діяльність, у результаті якої досягається поставлена мета й змінюється об’єкт діяльності ... – це попередньо визначена низка операцій, спрямована на досягнення деякої мети або завдання” [6, с. 27]. М. Марков пропонує розглядати технологію соціальної діяльності у двох аспектах: як систему знань про організацію дійсності, пов’язану з виконанням етапів, операцій, методів, дій тощо по формуванню суспільних явищ і як технологізацію цих знань у процесі діяльності, яка виявляється в трудових діях людей, відповідних до вимог конкретних специфічних соціальних структур [7, с. 57–58].

Органічно пов’язує соціальну технологію із соціальним управлінням вітчизняний дослідник В. Афанасьєв, що визначає її специфічним посередником між об’єктивними поточними соціетальними процесами та суб’єктивною дійсністю людей, інструментом забезпечення дії всього механізму соціального управління [2, с. 369], підсистемою якого виступають й управління публічне та власне державне управління.

У цьому визначенні легко знайти онтологічний зв’язок соціальних, політичних і державноуправлінських технологій. Адже сукупність процедур, прийомів і способів організації суспільних процесів та управління ними з метою оптимізації, раціоналізації й підвищення ефективності в суспільстві визначається як соціальна технологія; те ж саме, але в площині політичної діяльності – як політична технологія, а цілеспрямована послідовність дій, яка забезпечує взаємодію суб’єкта і об’єкта державного управління в управлінському процесі – як технологія державного управління [5, с. 665, 544, 705]. Таким чином, більш загальним поняттям, що охоплює всю соціетальну сферу, є технологія соціальна. Звуження цієї сфери до політичної

системи та процесів, що в ній відбувається, надає право називати соціальну технологію як політичну, а переніс наголосу на сферу державного управління перетворює соціальні та політичні технології на технології державно-управлінські. При цьому політичні та державноуправлінські технології є підсистемами технологій соціальних, оскільки всі політичні та всі державноуправлінські технології є соціальними, але не всі політичні є технологіями державно-управлінськими як і не всі державноуправлінські – політичними. Тому в подальшому, обмежуючи дискурс дослідження сферою державного управління, використовуватимемо поняття “соціальна технологія”, “державноуправлінська” та “державноуправлінська соціальна технологія” (ДУСТ) як синоніми.

Залежно від того, які саме поставлено завдання та які використовуються для цього методи та засоби впливу й управління людиною, ієрархічним соціумом соціальна технологія може виступати і як технологія публічного управління, і як технологія соціального маніпулювання.

Оксфордський словник англійської мови визначає маніпуляцію як “акт впливу на людей або управління ними зі спритністю, особливо зі зневажливим підтекстом, як приховане управління або обробка”. Виданий у 1969 р. у Нью-Йорку “Сучасний словник соціології” визначає маніпуляцію як “вид застосування влади, при якому той, хто володіє нею, впливає на поведінку інших, не розкриваючи характер поведінки, яку він від них очікує” [11, с. 66]. М. Обушний наголошує, що політичне маніпулювання являє собою “процес впливу на суспільну думку і політичну поведінку в потрібному визначеній владній структурі напрямку”, наприклад, “підготувати маси до вжиття непопулярних заходів” [8, с. 352].

Отже, межа, за якою державноуправлінські соціальні технології перетворюються на технології маніпулювання людською свідомістю, є досить розмитою, носить яскраво виражений ціннісний, морально-етичний характер і значною мірою залежить від суб’єктивного фактора – справжньої (прихованої) та публічної (відкритої) мети застосування тих чи інших державноуправлінських соціальних технологій тим чи іншим державним діячем, політиком, управлінцем. У постіндустріальному суспільстві політичне маніпулювання та влада інформації стають все більш вагомими в управлінні суспільством, оскільки переважна більшість громадян сприймає навколишній світ максимально дефрагментованим через різноманітні канали масової інформації. Адже будь-яка інформація, незалежно від того, якої сфери вона стосується, спрямовується не тільки на інформування аудиторії, але й на формування ціннісних орієнтацій особи і суспільства. Таким чином, ЗМІ є одночасно і продуктом громадської думки, і силою, що її формує [9, с. 116].

У цілому під сутністю державноуправлінської соціальної технології може розумітися система послідовних методів виявлення та прийомів і форм використання прихованих потенціалів соціальної системи задля одержання оптимальних соціальних результатів за найменших управлінських витратах. Соціальні технології певною мірою визначаються типом суспільного розвитку, домінуванням у ньому еволюційних або революційних процесів, а також різновидом життєспроможності соціальних суб’єктів, їх індивідуальною й соціальною суб’єктивністю як накопиченою здатністю до відтворення індивідуального і соціального життя людини. Практичним завданням соціальної технології є визначення на основі науково-прикладних досліджень і

розробок, найбільш результативних форм, методів і технологій для побудови результативної взаємодії суб'єктів державного управління з громадськістю.

Використання тих або інших соціальних технологій визначає ефективність публічного управління, державного регулювання соціальних процесів, стійкість соціальної, політичної та державноуправлінської систем, організації усього соціетального простору.

Щоб певна соціальна діяльність могла називатися технологією, необхідно, щоб вона була свідомо й планомірно розкладена на декілька елементів, що реалізуються в певній послідовності. Пропонуємо виділити в побудові й реалізації ДУСТ декілька стадій:

1. Визначення мети, яка повинна бути реалізована в результаті застосування даної технології.

2. Побудова системи критеріїв для вибору можливих варіантів.

3. Визначення можливих альтернатив.

4. Вибір оптимального варіанта.

5. Розробка “технологічної карти” як послідовності дій і процесів.

6. Упровадження обраного варіанта.

7. Моніторинг і врахування зворотного зв'язку.

Найважливішим завданням державноуправлінської соціальної технології є виявлення закономірностей оптимальної самоорганізації й управління соціально-економічними процесами, використання їх з метою створення сприятливих умов життєдіяльності людей. У цьому контексті ДУСТ, з одного боку, враховують характер або спираються на ефективність розвитку глобальних процесів сучасного світу, а з іншого – на врахування специфіки національно-культурного розвитку населення, регіональних особливостей способу життя людей, їх громадської організації, традицій взаємодії в певних історичних соціокультурних умовах.

У розвитку державноуправлінських соціальних (як і будь-яких інших) технологій можна виокремити три етапи та три ознаки технологізації [11, с. 64–65].

Першим етапом технологізації будь-якого процесу, який уможливорює появу технології як такої, є наявність цілеспрямованої індивідуальної майстерності, коли бажання досягти певного результату спирається на узагальнення індивідуального емпіричного досвіду, який часто навіть не може бути вербалізований.

Другий етап виникнення технології можна означити як етап “техніки управління”. На цьому етапі управлінський процес розкладається на певні складові. Виконання окремих з них доручаються різним людям або й механізмам, технічним пристроям. Особливої значущості набуває послідовність і тривалість певних дій та операцій у часі.

Третій етап – це етап власне “технології” розпочинається з того моменту, коли стають відомими закономірності перебігу відповідних процесів і з'являється можливість управління ними та використання їх для досягнення поставлених цілей. Такі технології ґрунтуються вже не стільки на практичному досвіді, скільки на теоретичних знаннях, що відображають внутрішню логіку процесу. Відповідні знання мають сягнути таких висот і такого рівня деталізації, коли стає можливим не тільки розуміння загальних закономірностей і тенденцій розвитку, але й їх докладний опис, аж до кожної практичної операції, окремого етапу, форми, засобу і методу

практичної діяльності людей. Стає можливим не тільки прогнозування, але і реалізація прогнозних даних через поетапне вирішення низки окремих завдань. Це дає змогу “втручатися” в об’єктивний хід процесів, змінювати їх порядок, установлювати ту чи іншу послідовність і теми процедур та операцій залежно від мінливих обставин заради якнайшвидшого та найповнішого досягнення поставленої мети. Тому можна стверджувати, що з розвитком науки і вдосконаленням технологій баланс між об’єктивним і суб’єктивним зсувається у бік суб’єктивного.

Першою ознакою технологізації є розмежування, розподіл, розчленовування даного процесу діяльності на внутрішні взаємозв’язані етапи, фази, операції. Сутність вказаного процесу полягає в точному визначенні вимог, пред’явлених до суб’єкта, що діє за даною технологією; у забезпеченні нормативного (або близького до оптимального) заходу розвитку процесу. Чим точніше ступінь відповідності опису процесу його об’єктивній логіці, тим реальніше можливість досягнення високого ефекту діяльності. У силу цього життєздатними стають ті технології, які враховують вимоги об’єктивних законів і на цій основі орієнтують соціальний суб’єкт на доцільні дії, на оптимальні рішення з урахуванням досягнень науки, сполучення традиційного й інноваційного досвіду.

Друга ознака будь-якої технології – поетапність дій, спрямованих на досягнення потрібного результату. Послідовність і порядок виконання дій повинні базуватися на внутрішній логіці функціонування та розвитку даного процесу. Однак реалізація зазначеної ознаки технології аж ніяк не означає, що суб’єкт буде “скований” установленою послідовністю. У нього завжди залишається можливість “втрутитися” в об’єктивний хід процесів, змінити їхній порядок, установити ту або іншу послідовність і темп процедур та операцій залежно від мінливих обставин.

І нарешті, третя, досить суттєва ознака. Кожна технологія передбачає однозначність виконання включених у неї процедур і операцій. Це вирішальна, неодмінна умова досягнення результатів адекватних поставленій цілі. Чим значніше відхилення в діях суб’єкта від параметрів запропонованих технологією, тим реальніше небезпека деформувати весь процес і одержати результат, який не відповідає очікуваному. Для технології соціальної діяльності є допустимим набагато більший діапазон відхилень, ніж для технологій виробничих, але в першому і в другому випадках відхилення можливі тільки до певних меж, за якими замість творчості починається вже суб’єктивізм, що призводить до зниження ефективності управління [6, с. 29–30].

Практична значущість технології полягає, насамперед, у тому, що вона робить людську діяльність більш раціональною, включаючи в неї тільки ті процеси та операції, які необхідні для досягнення поставленої мети. Тобто наявність технологій наділяє людину здатністю ефективно організовувати інших на досягнення визначених наперед цілей і завдань. Тому державноуправлінські соціальні технології виступають як інтелектуальний наукоємний ресурс, використання якого дозволить не тільки вивчати й передбачати різні соціальні зміни, а також активно впливати на суспільне життя, отримувати ефективний прогнозований соціальний результат, також може сприйматися як система методів виявлення та використання прихованих потенціалів соціальних систем, отримання суспільно корисних результатів з найменшими витратами.

На нашу думку, оскільки в основі всіх державноуправлінських соціальних технологій лежить цілепокладання (досягнення бажаного результату владних дій, очікуваного стану соціального середовища, взаємодії органів влади з громадянами), за критерієм відповідності позитивного/негативного цілепокладання та отриманих позитивних/негативних наслідків для суспільства і слід класифікувати зазначені технології. У найбільшому наближенні можна говорити про традиціоналістські, системоутворюючі, функціональні, ритуальні, операціональні, маніпулятивні та руйнівні державноуправлінські соціальні технології (рисунок).

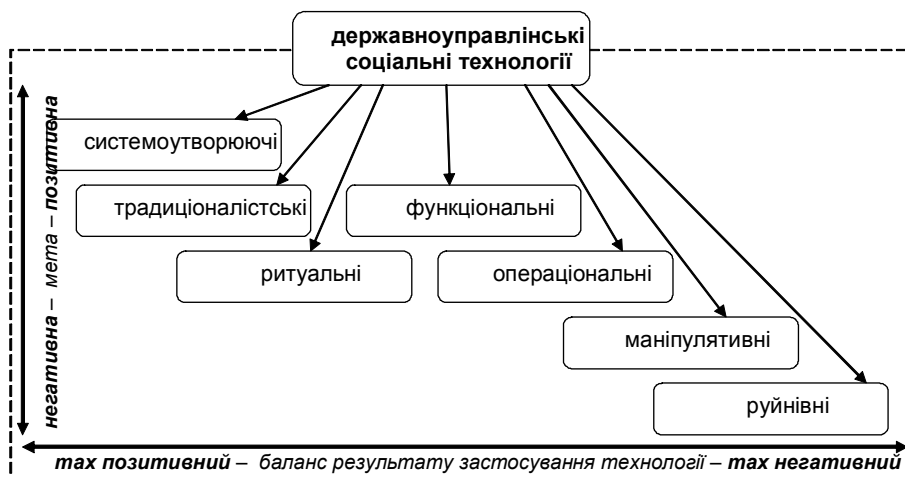


Рисунок. Структура державноуправлінських соціальних технологій

До *системоутворюючих* ДУС технологій слід віднести технології прийняття державних нормативно-правових актів; технології регулювання макроекономічних та інших загальнодержавних процесів; технології формування політичної влади; виборчі технології; технології організації діяльності політичних партій; технології проектування й ефективного використання соціальних інститутів і певних об'єктивних соціальних регуляторів, що в цілому впливають на становлення та укріплення політичної системи суспільства та системи органів публічної влади.

До *традиціоналістських* ДУС технологій слід віднести історично та ментально обумовлені технології соціальної взаємодії членів відповідного суспільства на рівні родини, професійних, етнічних, територіальних та інших соціальних груп, ставлення до влади й державних інституцій, культурні традиції (наприклад така притаманна українцям традиціоналістська технологія як “толока” (коли всім селом ставлять хату молодятam) тощо).

До *ритуальних* ДУС технологій слід віднести максимально консервативні та детально прописані технології відправлення певних соціальних ритуалів та обрядів. На першому етапі розвитку суспільства це були переважно ритуали релігійного характеру, зараз все більше ритуалізується й державне управління, що проявляється у використанні таких ритуальних технологій, як інавгурація Президента, прийняття присяги депутатами та державними службовцями, почесна варта при прийомі

іноземних політиків, покладання квітів до могил національних героїв тощо.

До *функціональних* ДУС технологій слід віднести технології виконання зовнішніх і внутрішніх функцій держави; технології діяльності та взаємодії гілок влади; управління суспільними відносинами через методи узгодження інтересів різних соціальних груп і конструктивне розв'язання конфліктів.

До *операціональних* ДУС технологій слід віднести технології пошуку стратегії управління; соціального моделювання й прогнозування; технології взаємодії з органами місцевого самоврядування та інституціями громадянського суспільства; виконання управлінських процедур; інформаційні (збирання, аналіз, узагальнення тощо); упроваджувальні; навчачі; інноваційні технології, соціального замовлення, державних грантів, єдиного вікна, соціального партнерства, політичної міфології, фрагментації політики, виборчих перегонів, політичної іміджології та реклами, медіатизації політики, переключення суспільної уваги тощо.

До *маніпулятивних* ДУС технологій слід віднести технології формування громадянської свідомості, політичної культури; технології формування громадської думки через переконання, вплив, емоційне зараження, наслідування, пропаганду (яка може поділятися на білу, сіру, чорну) [4, с. 46–56].

До *руйнівних* (або антитехнологій) ДУС технологій слід віднести зомбування мас, суспільний розкол, чорний (сірий) PR, образу ворога, політичне рейдерство, популізм, ідеологічне клішування (навішування ярликів), технології політичної лінгвістики (“заоплескування” виступу тощо), різні технології маніпулювання (“підміна понять”, “оперування цифрами”, “маніпулювання термінами” тощо) рейтингів, створення фактів, історичні аналогії, використання дезінформації, НЛП, використання особливостей національного характеру (“апокаліпсизм”, “фетишизм” тощо).

Проведене дослідження показало, що особливе місце в оптимізації публічного та державного управління належить універсальним технологіям стратегії управління, інноваційній діяльності та технологізації минулого досвіду, розробка й впровадження яких у найбільшій мері пов'язані з активізацією інтелектуальних здібностей та теоретичних розробок. За допомогою державноуправлінських соціальних технологій (глобальних, політичних, економічних, освітніх, духовних, інформаційних тощо) можна своєчасно розв'язувати соціальні конфлікти, блокувати, а потім усувати соціальну напругу, приймати оптимальні управлінські рішення. Саме тому об'єктивне завдання органів державної влади – керувати, управляти розвитком системного цілого – суспільства (та його окремих структур і елементів) вимагає від них широкого застосування наукових розробок у сфері соціальних технологій з домінуванням технологій позитивної спрямованості й відмови від негативних технологій та маніпулювання.

#### Література:

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України № 1085/2010 від 9 грудня 2010 р. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
2. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1981. – 432 с.
3. Большая Советская энциклопедия : второе изд. – М. : ГНИ “БСЭ”. – 1956. –

Т. 42. – 668 с.

4. *Евгеньева Т. В.* Технологии социальных манипуляций и методы противодействия им. Спецкурс по политической психологии / Т. В. Евгеньева. – СПб. : Питер, 2007. – 112 с.

5. *Энциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.* – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

6. *Иванов В.* Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления : 2-е изд. / В. Н. Иванов, В. И. Патрушев ; перераб. и доп. – М. : ЗАО “Издательство “Экономика”, 2001. – 327 с.

7. *Марков М.* Технология и эффективность социального управления / М. Марков ; пер. с болг. ; под ред. и предисл. Т. В. Керимовой. – М. : Прогресс, 1982. – 267 с.

8. *Політологія : довідник / М. І. Обушний, А. А. Коваленко, О. І. Ткач ; за ред. М. І. Обушного.* – К. : Довіра, 2004. – 599 с.

9. *Турченко Ю.* ЗМІ як впливовий чинник реалізації політичного процесу / Ю. Турченко // *Політичний менеджмент.* – 2009. – № 4 (37). – С. 115–118.

10. *Сурмін Ю. П.* Соціальна технологія / Ю. П. Сурмін // *Енциклопедичний словник з державного управління ; [уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]*. – К. : НАДУ, 2010. – С. 659–660.

11. *Фролов П.* Чи існує альтернативна маніпулятивним технологіям? / П. Фролов // *Сучасна українська політика: політики і політологи про неї політичні.* – К. : Український центр політичного менеджменту, 2008. – С. 64–69. – (Спецвипуск: Політичні технології).

*Надійшла до редколегії 14.12.2010 р.*