

ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

УДК 323.2

Алалі Ахмад,

аспірант кафедри політології, Дніпровський національний університет ім. Олеся Гончара (Україна, Дніпро), aalali1307@gmail.com

**ДЕМОКРАТИЧНИЙ ПОЛІТИЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ:
ТЕХНОЛОГІЧНІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ НАЛЕЖНОГО
ВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙ**

Розглядається значення концепції публічного політичного управління good governance та її актуальність для сучасного демократичного політичного менеджменту. Вивчаються технологічна та інституційна основи демократичного політичного менеджменту у сучасному трансформаційному суспільстві. Розкриваються ознаки політичного менеджменту за трансформаційних реалій, уточнюються інститути, які здатні забезпечити ухвалення політики на основі прозорості та відстоювання інтересів основних соціальних верств. Встановлюються рівень кваліфікації та свободи діяльності експертна спільнота й громадськість за умов сталої демократії. Вивчаються відмінності політичного менеджменту від публічного управління, рівень їх політизації на всіх етапах їх розробки та реалізації. Досліджуються обмеження впливу демократичного політичного менеджменту на певні сфери політико-управлінської діяльності.

Ключові слова: демократичний політичний менеджмент, політичні інститути, прийняття рішень, публічна політика, громадянське суспільство.

У трансформаційних суспільствах дедалі частіше постає питання про ефективність політичного управління. У момент переходу до демократії старі методи управління руйнуються, втрачає своє значення інституційно-суб'єктна основа врядування. На певний час основне місце в політико-управлінській структурі чільне місце посідають тимчасові, консенсусні, узгоджувальні та установчі органи. Їх дієздатність ставиться під сумнів через мінливість поточної політичної ситуації, а також через переоцінку критеріїв ефективності. Якщо перехід до сталої демократії має уповільнений характер, то вдосконалення і підвищення ефективності політичного менеджменту вимагає застосування новітніх технологій.

Традиція публічного політичного управління good governance є актуальною для сучасного демократичного політичного менеджменту, оскільки саме змагання різних підходів ідей та інтересів породжує збалансовано управлінську політику. В умовах сучасної України сьогодні існують протиріччя між старою бюрократичною пострадянською моделлю управління та новими демократичними підходами. Демократичний політичний менеджмент передбачає колегіальність рішень та узгодженість всіх рівнів політики із громадянським середовищем. У цьому плані парадигма good governance виступає технологічною та інституційною основою демократичного політичного менеджменту у сучасному трансформаційному суспільстві. Проблемою є встановлення конкретних інститутів, які є принциповими для демократичного різновиду політичного менеджменту.

Аналіз публікацій. У період переходу до демократії джерелом нормативів та координат для оцінювання ефективності врядування, концептуальним орієнтиром перетворень, стає зв'язок між класичною системною парадигмою політики і орієнтирів good governance. Він простежується на основі розуміння ключових завдань політичної системи: авторитетного розподілу цінностей (Д. Істон), визначення функцій (Г. Алмонд) і комунікаційних зв'язків між інститутами управління й суспільства (К. Дойч). Здатність політичного середовища абсорбувати нормативи good governance дедалі частіше обговорюється політологічних розробках. Зокрема, у сучасній західній науці цю проблему вивчали С. Ейгере [10], В. Чотрей та Дж. Стокер [11], Б. Сміт [12]. Серед вітчизняних вчених, які намагаються розкрити зміст демократичного врядування у менеджерській перспективі, помітне місце посідають А. Колодій [6], О. Воробйова [3], І. Бегей [2]. Але, навіть зважаючи на ґрунтовну розробку, організаційна й інституційна природа сучасного демократичного політичного менеджменту вимагає більш глибокого аналізу.

Метою статті є з'ясування інституційних та технологічних засад належного врядування в умовах трансформації. Завданням статті є виокремлення інститутів, які є ключовими для становлення парадигми good governance у демократичному політичному менеджменті у період переходу до демократії.

Вимоги належного врядування визначають здатність системи політичного менеджменту вирішувати першочергові завдання розвитку суспільства. До системи політичного менеджменту за трансформаційних реалій входять ті інститути, які здатні забезпечити ухвалення політики на основі прозорості та відстоювання інтересів основних соціальних верств. Центральну роль у визначенні напрямку дій у певній ситуації відіграють не просто повноважні органи й інститути, а владні центри, які характеризуються найвищим рівнем легітимності та підтримки у суспільстві. Політолог І. Харечко вважає, що «можна виділити основну сутнісну характеристику публічної політики – значну роль неурядового сектору суспільного життя, яку він відіграє в ініціюванні, розробці та прийнятті політичного рішення із врахуванням інтересів як окремих громадян чи груп населення, так і цілих регіонів чи всієї нації загалом. В результаті цього інститути офіційної (державної) політики не являються одноосібними розробниками суспільно важливих рішень, що унеможлиблює в значній мірі тенденцію до монополізації влади та зловживання службовим становищем» [9, с. 29].

Структурування політичного менеджменту відповідно до вимог good governance проходить за двома основними напрямками впровадження менеджерської парадигми: внутрішня організаційна діяльність

політичних акторів (партій, громадських організацій, місцевого самоврядування) та формування критеріїв оцінювання діяльності політичного управління в цілому з боку суспільства. За умов сталої демократії експертна спільнота й громадськість мають відповідний рівень кваліфікації та свободи для такої діяльності. Вагомим досягненням сталої демократії є консенсусне вироблення порядку денного та прозоре формування вимог до влади. І. Харечко стверджує, що «концепція публічної політики базується на відкритості влади та узгодженості інтересів членів суспільства та його інститутів. Тобто, передбачається, що суб'єктами публічної політики являються не лише державні органи, але й інститути громадянського суспільства, органи самоорганізації та прості громадяни» [9, с. 33].

Відмінність політичного менеджменту від публічного управління полягає в тому, що управлінське рішення у цій системі є «політизованим» на всіх етапах їх розробки та реалізації. Публічне адміністрування, навпаки, передбачає функціональний розподіл між політичним процесом і процесом адміністративного врядування, реалізації затвердженої політики. Good governance передбачає посилення політичної складової управлінської діяльності, що визначає політичну відповідальність як інституційних акторів так і персонально керівників. Розбіжність між політичним менеджментом та публічним адмініструванням полягає не в рівних віданнях, а в значенні здійснюваної політики для всього суспільства, можливості надання політичної оцінки діям управлінських інституцій. У цьому контексті важливого значення набуває політичне лідерство. Дослідник А. Мішин вважає, що «наявність гостроти проблеми слабкості політичного лідерства яскраво спостерігається на рівні вищого менеджменту центральних органів виконавчої влади – безпосередньо відповідальних за проведення реформ у відповідних галузях» [7, с. 103].

Серед найважливіших рис демократичного політичного менеджменту внутрішня багатовекторність та поліцентризм. Конкуренція за реалізацію інтересів та задоволення вимог спричиняє багатосторонній вплив на конкретну політику як продукт функціонування системи демократичного політичного менеджменту. Звідси конфігурація цієї політики може бути далекою від першочергового задуму або від стану проблеми, на вирішення якої спрямовані ресурси системи. Тому демократичний політичний менеджмент реалізує швидше вплив на певні сфери діяльності, ніж кардинально перетворює об'єкт політики. Політична різнобічність забезпечує баланс політичного представництва інтересів. З іншого боку, вона є перешкодою для масштабних стратегічних проектів. У цьому контексті для перехідних країн відсутнім є брак сили, яка здійснює інтеграцію зусиль. Зокрема, А. Мішин зауважує, що «виходячи із загроз та ризиків глобального світу, а також наявності об'єктивних циклічних кризових явищ на різних етапах становлення сучасної демократичної конкурентоспроможної держави дедалі більшої актуальності набуває завдання діагностики й розвитку лідерських якостей державного управління як демократичного лідера» [7, с. 105].

Іншим принциповим аспектом функціонування системи демократичного політичного менеджменту в

умовах трансформацій є кон'юнктурні питання порядку денного, які потребують втручання й розв'язання. Як ми бачили, вільний самовираз політичних уподобань призводить до низької імовірності повної реалізації довгострокових стратегічних проектів та політик. Зміна коаліційних урядів, правлячих партій, поява нових політичних рухів (у тому числі популістських), призводить до постійної видозміни результатів діяльності політичного менеджменту. При цьому для демократичних політиків найважливішим є відповідність їх поведінки стану громадської думки. У певних питаннях це є більш важливим, ніж дотримання інтересів справи. На думку А. Мішина, «впровадження в життя ідеї демократичного лідерства дозволяє значно підвищити ефективність застосування стратегічного менеджменту щодо модернізації держави, зокрема реформування державного управління» [7, с. 108].

Перетворення політичного менеджменту під час соціально-економічних трансформацій пов'язана з інституалізацією механізмів цілепокладання й цілей досягнення. Механізми й можливості розробки впровадження політики у нових демократичних країнах не з'явилися. Політичні сили діють в умовах невизначених правил політичної гри. За цих умов реалізація потреб і вимог значних в суспільстві не є гарантованою. Тому прийняття політичних рішень немає відповідного рівня політичності. Принципи good governance у транзитивних країнах не можуть знайти своє реалізації через неповну відповідність суспільного запиту на раціональну прагматичну успішну політику та специфіку діяльності політичних акторів, які є орієнтованими на відстоювання егоїстичних та корпоративних інтересів. Як вважає Т. Андрійчук, «увагу привертає, насамперед, суперечність між здатністю зміцнювати соціальні зв'язки, утверджувати політичну культуру громадян (позитивний вплив на врядування) та здатністю спонукати до опору політичному режимові (негативний потенціал), які приписують громадянському суспільству у зовсім різних контекстах і на прикладах різних країн» [1, с. 118].

Організація політичного менеджменту перехідних політичних систем здійснюється на основі поетапної інституційної еволюції їх окремих елементів. Зокрема, колективні органи щодо ухвалення стратегічних рішень протягом кількох каденцій трансформуються на інститути залучення громадської думки та реагування на зміни політичних настроїв громадян. Внаслідок апробації основних варіантів демократичного затвердження управлінських рішень формується конфігурація взаємодії акторів політичного менеджменту, яка складає її національну модель. Європейські практики політичного менеджменту передбачають консенсусну діяльність щодо розробки й ухвалення стратегічних політик та їх конкретного забезпечення. Така форма стає спільною для цілої низки Центрально- та Східноєвропейських країн. Згідно з Т. Андрійчук, «громадянське суспільство та держава мають значний взаємний потенціал впливу на демократичний процес. При цьому більш продуктивним є акцентування уваги на позитивному впливі громадянського суспільства на розвиток та зміцнення демократії, ніж на його «негативних» функціях в контексті боротьби з політичним режимом» [1, с. 123].

Консенсусний політичний менеджмент став результатом інституційної коеволюції не лише суб'єктів

репрезентації політичних інтересів, але й рівнів політичного управління. Процеси децентралізації та субсидарності у Європі реалізували зміну предметів відання, але також вони забезпечили новий рівень політичної відповідальності для тих інститутів, які раніше не брали участі у стратегічному управлінському процесі: місцеві ради, локальні спільноти тощо. Зміна порядку денного політичного менеджменту на мезо- і навіть мікро-рівні демократичної політики розширила число учасників політичних обговорень та прийняття рішень. Зазначені процеси впритул наблизилися до менеджерів та споживачів управлінських послуг. Це сформувало нові важелі політичної відповідальності. На думку знаної української вченої Г. Зеленько, «державне управління як система – це передусім відносини (функції, компетенції та повноваження) у тріаді вищих органів державної влади. В середині системи державного управління виділяються функції забезпечення стабільності процесу здійснення рішень політичних органів держави і визначаються інститути, які б забезпечували виконання цих функцій» [5, с. 54].

Консенсус між рівнями демократичного політичного менеджменту у розвинених демократіях є прикладом наявності практик досягнення згоди та компромісу за наявності політичної конкуренції. Водночас життєво важливим для трансформаційних країн є менеджмент згоди між основними соціальними верствами, зокрема, найманими працівниками та підприємцями. Країни Скандинавії, як відомо, стали прикладами досягнення загальнонаціональної пактованої згоди щодо справедливого розподілу національного багатства й забезпечення сталого розвитку економіки. У цих процесах ключову роль відіграють громадські організації (об'єднання роботодавців та профспілки), які підтримують відповідні політичні сили. Тривала пактова згода забезпечує рамкові обмеження для рішень демократичного політичного менеджменту. Цей досвід є протилежним для політико-менеджерських практик в Україні. Згідно з Г. Зеленько, «сформований в Україні політичний режим ілюструє гіпотезу, що інституційні зміни не завжди відповідають поставленим реформаторами цілям. Саме тому система державного управління в Україні перетворилася у своєрідний конгломерат рудиментарних (радянських) за формою інститутів та інституцій, на які нашарувалися політичні практики, притаманні неопатримональним режимам» [5, с. 56].

Фундаментальною основою інститутів демократичного політичного менеджменту є їх формування на основі принципів свободи волевиявлення, що забезпечують вільну політичну участь. Добровільність та самоорганізованість є провідними рисами, які відповідають положенням *good governance*. Демократичні як за формою, так за змістом політичні інститути здійснюють формування порядку денного, який містить мінімальні елементи маніпулятивного зловживання владою, виокремлення елітарного становища на шкоду іншим учасникам політичного процесу. Відповідно прозорих правил гри менеджерська політика набуває високого рівня легітимності та стабілізує розвиток суспільства, не пропускаючи стратегічних помилок. На думку експертів ШПЕД ім. І. Кураса НАН України, «задня повноцінної життєдіяльності громадянського

суспільства і налагодження його взаємодії з державою необхідне створення його розгалуженої інституціональної інфраструктури як багатоаспектної мережі різноманітних форм асоціативного життя, волевиявлення і формування громадської думки, забезпечених відповідною автономністю стосовно держави» [8, с. 175].

Громадське середовище демократичного політичного менеджменту в умовах електоральної або сталої демократії є не лише чинником оцінювання ефективності розроблених політик, але й активним учасником їх розробки та впровадження принципів *good governance*. Не відокремлюючи громадськість від держави і влади від суспільства, вони спонукають до пошуку вірних рішень щодо завдань забезпечення добробуту всієї політичної спільноти. Також *good governance* є чинником стандартизації демократичного політичного менеджменту у сенсі формування запланованої траєкторії політичного процесу, прозорості загальноприйнятних процедур та алгоритмізації впровадження консенсусних рішень. Це робить можливим більш тісну співпрацю демократичних країн. Як вважають фахівці НАН України, «значення громадянського суспільства в умовах функціонування демократичного політичного режиму та соціальної правової держави полягає, зокрема, у тому, що: 1) громадянське суспільство утворює відповідне соціальне середовище, в якому формується і розвивається особистість за допомогою створення умов для задоволення її основних потреб та інтересів, надання широких можливостей для самореалізації», вважають українські фахівці [8, с. 176].

Прогнозованість та результативність демократичного політичного менеджменту є чинником стабілізації політичного розвитку не лише окремих країн, але й цілих регіонів сучасного світу. Глобальний рівень *governance* визначається не лише діяльністю міжнародних організацій (насамперед, ООН) але й просуванням глобальних проблем людства на рівень національних політичних систем. Глобальна громадськість за доби інформаційно-комунікаційної революції формується швидкими темпами. Тому практики формування інститутів демократичного політичного менеджменту отримати не лише стрімке поширення, але й корекцію внаслідок відкритих обговорень, внесення онлайн-поправок та швидкого оприлюднення ключової управлінської інформації.

Висновки. Отже, парадигма *good governance* формує для демократичного політичного менеджменту своєрідну альтернативу, яка у межах оцінювання ефективності управлінської політики визначає не просто прагматизм чи сервісні очікування, а передусім задоволення громадянського суспільства як загальним курсом так і діяльністю окремих управлінських структур. Природа сучасного демократичного політичного менеджменту полягає у здійсненні комплексної політики на основі узгоджених інтересів в рамках існуючої системи представництва. Можливість узгоджувати подібні політики залежить як від наявності ресурсів у суспільстві, так і практик їх розподілу у прозорому та нормативно обґрунтованому режимі. У цій структурі не існує головних чи другорядних інститутів, оскільки система демократичного політичного менеджменту відзнається взаємозалежністю елементів та їх неупередженою співпрацею.

Ліберальні погляди на можливості впровадження принципів good governance у політичному менеджменті стверджують, що реалізація політичних програм залежить від політичної волі і контролю суспільства. Водночас прагматичний підхід як наслідок належного врядування бачить не лише задоволення інтересів, а й сталий розвиток. У цьому контексті ключовими інститутами демократичного врядування є представницькі органи: парламенти, асамблеї, збори. У рамках цих інституцій відбувається узгодження деталей управлінської політики. Виконавчі інститути отримують підпорядковане значення. Не випадково, у багатьох європейських країнах, де функціонує модель парламентської демократії, коаліційні уряди визначають порядок денний, формують стратегічний курс і його менеджерську складову.

У цілому, відповідність демократичного політичного менеджменту стандартам good governance швидше відображає загальну інституційну спроможність та певні особливі якості конкретних інститутів. Технологіями у демократичному політичному менеджменті є багатоступеневі процедури ухвалення рішень, в рамках якої всі інституційні гравці задовольняють свої потреби у певний період часу. Це обґрунтовує висунання критичних зауважень до порядку денного створення й відстоювання політики. Зазначені технології не вичерпують реформаційний потенціал good governance, однак вони розкривають алгоритми й механізми, які максимально можливо мірою усувають імовірність ухвалення неправильної, нелегітимної або помилкової стратегії. Перспективами подальшого вивчення теми статті є встановлення специфіки впровадження Good governance у політичну діяльність сучасної України.

Список використаних джерел

1. Андрійчук Т. Громадянське суспільство і держава як суб'єкти демократичного процесу / Т. Андрійчук // Політичний менеджмент: наук. журнал / голов. ред. Ю. Ж. Шайгородський. – 2013. – №59. – С.116–125.
2. Беґей І. П. Використання досвіду Польщі для визначення особливостей реформування державного управління на районному та регіональному рівнях / І. П. Беґей // Аспекти публічного управління. – 2015. – №9. – С.57–63.
3. Воробйова О. П. Сучасні управлінські моделі New Public Management і Good Governance та їх запровадження в Україні / О. П. Воробйова // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип.42. – С.230–234.
4. Даніліян В. О. Деякі проблеми та особистості розвитку інформаційного суспільства в Україні / В. О. Даніліян // Гуманітарний часопис. – 2005. – №3. – С.74–78.
5. Державне політичне правління і національна єдність: аналітична доповідь / за ред. О. М. Майбороди. – Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2017. – 248 с.
6. Колодій А. Процес деліберативної як складова демократичного врядування / А. Колодій // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування. – 2008. – №1. – С.106–110.
7. Мішин А. Демократичне лідерство як ресурс модернізації держави / А. Мішин // Політичний менеджмент: наук. журнал / голов. ред. Ю. Ж. Шайгородський. – 2013. – №1–2 (57–58). – С.102–109.
8. Україна: шлях до консолідації суспільства: національна доповідь / ред. кол.: С. І. Пирожков, Ю. П. Богущкий, Е. М. Лібанова, О. М. Майборода та ін.; Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К.: НАН України, 2017. – 336 с.
9. Харечко І. Вітчизняний політологічний дискурс публічної політики / І. Харечко // Політичний менеджмент: наук. журнал / голов. ред. Ю. Ж. Шайгородський. – 2013. – №1–2 (57–58). – С.27–34.
10. Agere S. Promoting Good Governance Principles, Practices and Perspectives. – L., 2000. – 144 p.
11. Chhotray V., Stoker G. Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach. – Springer, 2008. – 296 p.
12. Smith B. Good Governance and Development. – L.: Palgrave. – 336 p.

References

1. Andrijchuk T. Gromadjans'ke suspil'stvo i derzhava jak sub'jekty demokratychnogo procesu / T. Andrijchuk // Politychnyj menedzhment: nauk. zhurnal / golov. red. Ju. Zh. Shajgorodsk'kyj. – 2013. – №59. – S.116–125.
2. Begej I. P. Vykorystannja dosvidu Pol'shhi dlja vyznachennja osoblyvostej reformuvannja derzhavnogo upravlinnja na rajonnomu ta regional'nomu rivnjah / I. P. Begej // Aspekty publichnogo upravlinnja. – 2015. – №9. – S.57–63.
3. Vorobjova O. P. Suchasni upravlins'ki modeli New Public Management i Good Governance ta i'x zaprovadzhennja v Ukraї'ni / O. P. Vorobjova // Efektyvnist' derzhavnogo upravlinnja. – 2015. – Vyp.42. – S.230–234.
4. Danil'jan V. O. Dejaki problemy ta osobystosti rozvytku informacijnogo suspil'stva v Ukraї'ni / V. O. Danil'jan // Gumanitarnyj chasopys. – 2005. – №3. – S.74–78.
5. Derzhavne polityчне pravlinnja i nacional'na jednist': analitychna dopovid' / za red. O. M. Majborody. – Kyi'v: ІPіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН Украї'ny, 2017. – 248 s.
6. Kolodij A. Proces deliberacij' jak skladova demokratychnogo vryaduvannja / A. Kolodij // Demokratychni standarty vryaduvannja j publichnogo administruvannja. – 2008. – №1. – S.106–110.
7. Mishyn A. Demokratyčne liderstvo jak resurs modernizacii' derzhavy / A. Mishyn // Politychnyj menedzhment: nauk. zhurnal / golov. red. Ju. Zh. Shajgorodsk'kyj. – 2013. – №1–2 (57–58). – S.102–109.
8. Ukraї'na: shljah do konsolidacii' suspil'stva: nacional'na dopovid' / red. kol.: S. I. Pyrozokov, Ju. P. Boguc'kyj, E. M. Libanova, O. M. Majboroda ta in.; Instytut politychnyh i etnonacional'nyh doslidzhen' ім. І. Ф. Кураса НАН Украї'ny. – К.: НАН Украї'ny, 2017. – 336 s.
9. Harechko I. Vitczyznjanyj politologichnyj dyskurs publichnoi' polityky / I. Harechko // Politychnyj menedzhment: nauk. zhurnal / golov. red. Ju. Zh. Shajgorodsk'kyj. – 2013. – №1–2 (57–58). – S.27–34.
10. Agere S. Promoting Good Governance Principles, Practices and Perspectives. – L., 2000. – 144 p.
11. Chhotray V., Stoker G. Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach. – Springer, 2008. – 296 p.
12. Smith B. Good Governance and Development. – L.: Palgrave. – 336 p.

Alali Ahmad, Department of Political Science postgraduate student, Oles Gonchar Dniprovsky National University (Ukraine, Dnipro), aalali1307@gmail.com

Democratic political management: technological and institutional basis of good governance in conditions of transformation

The importance of the concept of public political management of good governance and its relevance to modern democratic political management are considered. The technological and institutional foundations of democratic political management in the modern transformational society are studied. The signs of political management for the transformational realities are revealed, institutions are specified that can provide policy adoption on the basis of transparency and advocacy of the interests of the main social strata. The level of qualification and freedom of the expert community and the civil society in a sustainable democracy established. The differences of political management from public administration, the level of their politicization at all stages of their development and realization are studied. The limitations of the democratic political management influence on certain spheres of political-managerial activity are studied.

Keywords: democratic political management, political institutions, decision-making, public policy, civil society.

* * *