

**Валерія ГОЛУБЬ**

д.н. держ.упр., професор, професор кафедри парламентаризму  
Навчально-наукового інституту публічного управління та  
державної служби КНУ імені Тараса Шевченка

### **МОДЕРНІЗАЦІЙНІ ЗМІНИ У ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ ІНТЕРАКЦІЯХ У КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ**

Ступень розвитку і еволюції модернізаційних реформ у транзитивних державах обумовлені багатьма чинниками – політико-економічними, інституціональними, функціональними, соціокультурними. Формування самоврядних функцій держави, а також ефективне управління системи політико – адміністративних інститутів і громадянського суспільства є одним з суспільно-політичних напрямків розвитку сучасної держави, а також є умовою пошуку ефективних механізмів виходу з кризи транзитивних суспільств і держав, у яких немає показників успішного сталого і демократичного розвитку, відповідно, сутнісних механізмів і форм соціальної організації і самоорганізації, що є основним імперативом формування сучасної системи публічного управління.

Виходячи з пріоритетів розвитку суспільства, передусім його потреб і прагнень варто розглядати нові елементи, які можуть бути складовими у процесі формування вектору публічного управління і формування системи публічного менеджменту відповідно конкретного етапу розвитку українського суспільства.

Відомо, що держава, як особливий політичний інститут організації життєдіяльності суспільства, незалежно від традицій і способу реалізації влади несе відповідальність за стабільність, розвиток і реалізацію управлінських функцій відносно суспільства. У той же час, управлінські спроможності сучасної держави безпосередньо пов'язані з зрілістю громадянського суспільства, його готовністю формувати партнерські взаємовідносини з державою і розділяти відповідальність за запровадження нової якості політико- управлінських інтеракцій суб'єктів на всіх рівнях управлінського процесу, відповідно, бути активною суб'єктною складовою публічного управління.

Аналіз пріоритетних форм і алгоритму щодо формування ефективної демократичної влади, а також, системи публічного управління державою, що гарантує стабільність суспільно – політичної системи, соціальну ефективність і поступовий прогресивний розвиток є надзвичайно важливим для всіх держав,

але, особливої гостроти це питання є для транзитивних суспільств, які переходять від однієї системи розвитку до іншої, змінюючи старі політико – адміністративні інститути і формуючи модель нових політико – адміністративних інтеракцій з суспільством. У цьому контексті справедливим є твердження Ф. Фукуями, що формування сильної держави передбачає створення нових урядових установ і зміцнення існуючих, що передбачає організаційне проектування і менеджмент, формування нової політичної системи, а також, врахування культурних, історичних і структурних факторів.

Впровадження модернізаційних реформ включає формування нових інституціональних взаємовідносин влади і бізнесу, а також, вдосконалення публічно-правових функцій держави, розвиток сервісної моделі, що передбачає, налагодження спільної роботи з громадянським суспільством, бізнесом, що є основою для формування умов для реалізації інтересів суспільства, відповідно – становлення та розвиток нових соціальних політико-адміністративних інститутів, а також – відповідного інституціонального середовища – для розробки і реалізації партнерських проєктів між владою і громадянським суспільством.

Фактично, за таких умов, відбувається інституціоналізація нових форм політико-управлінської діяльності, що передбачає трансформацію державних інститутів від класичної бюрократичної системи до партисипативної (учасницької), яка забезпечує їх звітність перед громадянським суспільством, змінює бюрократичний раціоналізм чиновника в напрямку реалізації інтересів громадян, досягнення відчутних результатів власної діяльності (PublicOutcome).

Вдосконалення системи публічного управління і публічної служби акцентує увагу на аналізі відносин, що формуються у площині взаємодії політики і управління, а також, їх взаємовідносини і їх інтеракцій з громадянським суспільством, яке активно розвивається. Відповідно, система політико-адміністративної взаємодії, а також, аналіз визначення її предметного поля, перспектив і завдань у перехідний період розвитку держави і суспільства є одним з основних пріоритетів, тому що це дозволяє об'єктивно аналізувати виміри і напрямки стратегії реформ, а також, в цьому аспекті вимагає з'ясування власних позицій і визначення власної ролі від політиків і від управлінців –публічних службовців.

Системний підхід до аналізу взаємодії політико-адміністративних відносин здійснили Абербах, Рокман і Патнем в роботі “Бюрократи і політики в

західних демократіях”. Вони запропонували чотири варіанта (моделі) взаємовідносин між політичними діячами і державними службовцями. Згідно варіанту I (політика – адміністрація) обґрунтовується дихотомічне розділення політики і адміністрації. Другий варіант передбачає участь урядовців в формуванні політичного курсу, але лише з експертною оцінкою на основі своїх *знань і інформації*. Третій варіант припускає, що в політичному процесі можуть брати участь як політики, так і державні службовці, а у четвертій моделі (змішаної) відмінність між рівнем участі політиків і державних службовців в процесі формування політичного курсу поступово нівелюється, і відбувається зближення цих двох груп. Підтвердженням тому є повноваження вищих державних службовців, що мають не тільки технічні можливостями, але і великий вплив на політику. Також збільшується політичний вплив політичних при призначенні на вищі пости в державній службі, відбувається перетікання кадрів з політики в сферу управління і в зворотному напрямку, що призводить до того, що водорозділ між політичним і адміністративним поступово нівелюється.

Важливим є те, що згадані моделі більше відносяться до парламентської або парламентсько – президентської форми правління, до рівнів взаємодії між виконавчою і законодавчою гілками влади, в ідеалі – ефективної співпраці між політиками і управліннями – державними менеджерами. При цьому виконавча влада поділяється на виконавчу політичну владу (політичних діячів – міністрів діючого уряду) і виконавчу адміністративну владу (міністерства). Так, уряд, реалізуючи виконавчу політичну владу, визначає стратегічні напрями розвитку, у той же час, міністерства, згідно власних виконавчих повноважень реалізують ці рішення в оперативній діяльності. Система державного управління завжди була важливим політичним ресурсом, центром владної боротьби, адже зрозуміло, що політику і владу неможливо розділити і всі політичні гравці прагнуть мати цей ресурс, або мати можливість здійснювати на нього вагомий вплив. У цьому і є особливість цього ресурсу, на відміну від інших – матеріальних благ, грошей, знань та впливів. [1].

Ознакою сучасного періоду розвитку держави і суспільства є зростання недовіри з боку суспільства до формальних політико-адміністративних інститутів, слабкістю і неефективністю держави як політичного інституту та її неспроможністю реалізувати власні функції передусім, в аспекті надання

публічних послуг. У той же час, спостерігається збільшення впливу різноманітних акторів (передусім – громадських) на процеси прийняття політико-управлінських рішень, що супроводжується відповідно, зростанням громадянської свідомості і активності, впливом на процеси, що відбуваються у системі політико-адміністративного управління що [2, с.18] підштовхує до змін вироблення нових стратегій, підходів до взаємовідносин не тільки з суспільними інститутами (вертикальні управлінські ієрархії), але також і вдосконалення горизонтальних інтеракцій у площині політико-адміністративного управління. Процес інституціоналізації нового рівня політико-адміністративних інтеракцій гальмує низький рівень публічних комунікацій політиків (політичної еліти), управлінців і громадськості; низький рівень соціальної відповідальності всіх суб’єктів соціальної взаємодії; недостатньо високий рівень політичної культури і політичної свідомості, громадянської позиції; неефективне використання комунікаційної інфраструктури і комунікаційних ресурсів; невміння налагоджувати конструктивний діалог на різних рівнях політико-адміністративної взаємодії.

Відповідно, надзвичайно посилюється роль державного менеджменту, що передбачає актуалізацію функції регулювання нового типу політико-адміністративних відносин, діяльності виконавчої гілки влади, інституціоналізації суб’єктів нового рівня (владно – громадського), у цілому – реалізації завдань публічної політики. Поділяємо думку К. Чабіт, що різні прояви кризи (політичні, економічні, соціальні) сприяють зростанню суспільного інтересу до дій влади [3], уряду, підштовхуючи їх до необхідності якісних змін і реформ.

#### *Список використаних джерел:*

1. Aberbach J., Putnam R., Rockman B. Image IV Revisited: Executive and Political Roles. *Governance*. 1988. Vol. 1.с.8-10
2. Голубь В. В. Управління публічною політикою: концептуалізація поняття в умовах сучасних викликів. Теорія і практика державного управління : зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2019. Вип.4 (67).
3. Charbit Cl. Governance of Public Policy in Decentralized Contexts. A Multi-Level Approach. OECD Regional Development Working Papers. URL: <https://www.oecd.org/governance/regional-policy/48724565.pdf>