

Пержун В.В.

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

ПОЛІТИКА І ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ФЕНОМЕНИ ОСОБЛИВОГО ТИПУ ВІДНОСИН

В усі часи такі феномени суспільного життя, як політика й управління, були актуальними для вивчення та осмислення. Спочатку мислителями різноманітних філософських шкіл, далі представниками історичної науки, потім, дещо пізніше, класиками соціології, політології, а починаючи з кінця XIX століття до них приєдналися науковці, що досліджували науково-практичні проблеми державного і соціального управління. У коло інтересів цієї проблематики входили питання співвідношення, впливу, взаємодії, а подекуди й протидії управління і політики. Основними агентами відносин між політикою і управлінням завжди були і залишаються адміністративно-управлінський апарат держави, з одного боку, а з іншого – політичні партії та їх лідери, які співпрацюють і реалізують свої завдання через розподіл обов'язків, що стосуються державно-політичного курсу та його реалізації. Якщо вони ефективно й позитивно взаємодіють, між ними відбувається дієва співпраця на користь держави і суспільства, результативно функціонує система державної влади, проходить співпраця інститутів громадянського суспільства і держави, політика й управління відділені від бізнесу, тоді можна говорити про створення єдиної, цілісної, дієво-результативної політико-управлінської системи.

Звідси правомірно стверджувати, що управління і політика як соціальні феномени й окремі суспільно-державні інститути складають собою мовби єдину цілісну і нерозривну структуру політико-управлінської взаємодії. Її це можна назвати політико-адміністративним управлінням. Сутність і характеристика такого управління зводиться і полягає у важливості прийняття та можливості практичної реалізації політичних рішень; знаходженні сучасних форм взаємодії законодавчої та виконавчої влади в управлінні суспільно-державними процесами; суспільному і політико-адміністративному контролі у сфері державного управління; здійсненні виконавчої та організаційної роботи, що має бути направлена на забезпечення ефективного, справедливого й безпечного використання ресурсів (соціальних, матеріальних, економічних, культурних, освітніх, еколого-природних) тощо.

Отже, вивчення й аналіз відносин між політикою та державним управлінням сьогодні на часі, позаяк ця проблематика завжди на передньому плані як у науково-теоретичних розвідках, так і у практичному спрямуванні.

Ключові слова: політика, державне управління, управлінська культура, суспільство, держава.

Постановка проблеми. Соціально-історичний досвід поколінь свідчить про значимість для успішної життєдіяльності таких інститутів суспільства й держави, як політика та управління. Адже їх становлення проходило з давніх-давен, мабуть разом з колективною організацією людей.

Ми будемо підходити до вирішення проблематики відносин політики і державного управління згідно з гіпотезою, що поняття «політика» розуміється та уособлюється з діяльністю обраних політиків, політичних партій, різних політичних рухів, а поняття «управління» пов'язане з роботою державних органів влади, публічних службовців, адміністраторів, посадовців місцевого самоврядування і т.д.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Більшість західних та українських дослідників політичної сфери й державного управління вбачають у політичній діяльності особливий тип відносин, який зароджувався, утверджувався й розвивається у структурі політичних й управлінських процесів. Серед західних вчених, які певним чином досліджували й продовжують вивчати такі тенденції, можна назвати: М. Вебера, В. Вільсона, Ю Хабермаса, Ф. Фукуяму, Д. Хелда, Дж. Стігліца, Д. Осборна, П. Пластріка, Р. Денхардта, Д. Ліллєкера та ін. Українську думку у цій проблематиці представляють Л. Гонюкова, В. Цветков, С. Телешун, В. Солових, Е. Афонін, З. Самчук, В. Туча, С. Серьогін, В. Тертичка, Т. Тарасенко, Є. Таран, Ю. Кальниш, М. Туленков, В. Токоленко.

Цілі й завдання статті. Певним чином зробити аналіз проблематики відносин політики і державного управління; дослідити можливості управлінської культури для результативної співпраці політиків та управлінців; запропонувати погляди провідних вчених стосовно взаємовідносин управління й політики.

Виклад основного матеріалу. Розробка науково-практичної тематики політики й управління, їхніх взаємовідносин, впливу на суспільне життя своїми коріннями відходить у далеке соціально-історичне минуле. Уперше про це можна знайти в писемних джерелах Єгипту, Китаю, Індії, а особливо в мислителів Давньої Греції – Сократа, Ксенофонта, Платона, Аристотеля. Проте сучасне наукове розуміння понять «політика» та «управління» припадає на кінець XIX – початок XX століття. Серед науковців, які стояли у витоках розробки цих питань, варто, в першу чергу, назвати М. Вебера і його вчення про покликання до політики й управління; Р. Тейлора та його настанови, що будь-яким управлінням мають займатися спеціально підготовлені менеджери; П. Друкера, який яскраво сказав, що «культура їсть стратегію на сніданок»; Ю. Хабермаса та його вчення про політику і суспільну думку; Е. Шейна та його дослідження організаційної культури і політичних процесів; Е. Тоффлера, який говорив про тісний взаємозв'язок економіки, політики, влади й управління у XXI столітті; А. Тойнбі та його доктрина зміни цивілізацій, політичних процесів, управління і влади та ін.

Українські вчені й громадсько-політичні діячі недалекого соціально-історичного минулого також досліджували політику, її роль у суспільно-державному житті, політичну еліту, як виразника інтересів політичних сил. Певне місце вони приділяли вивченню державного управління і політично-ідеологічним принципам, що мають вплив на побудову незалежної, самостійної Української держави. Цими питаннями займалися М. Міхновський, В. Липинський, Д. Донцов, М. Шаповал, Ю. Липа, О. Бочковський, К. Левицький, П. Куліш, І. Огієнко та ін.

Сучасні теорії нових моделей функціонування політики і державного управління як базових інститутів суспільства й держави в переважній більшості країн світу та Україні базуються на вирішенні дилеми, яка роль і значення держави в життєдіяльності суспільства. На питання, в епоху постіндустріального суспільства якою має бути держава – сильною чи слабкою, єдиної відповіді немає. Зокрема, в Україні все більше

утверджується думка про те, що держава має бути сильною, але із чіткою структурою вертикалі влади і на засадах демократії. Чи правильний та ефективний такий підхід – покаже історія, але ми вбачаємо в ньому більше позитиву, ніж негативу. І саме в такому реформуванні своє вагоме слово має сказати політична еліта й державні управлінські кадри. Для цього новій політичній еліті й управлінцям різних рівнів необхідно зрозуміти та усвідомити сучасне становище держави, її найбільш болючі й актуальні на сьогодні проблеми; розробити стратегію державного поступу на основі виявлення основних тенденцій розвитку держави і громадянського суспільства; реформувати державне управління на досягненнях світової та національної управлінської думки; ефективно проводити роботу з формування управлінської культури державних управлінців, посадовців місцевого самоврядування, публічних службовців, адже від них найбільше залежить результативне управління державою; створити дієвий і консолідований апарат управління; надати можливість діяти праву й закону перед якими всі рівні тощо.

Звідси можна говорити, що політика, державне управління, політико-управлінські взаємодії накладають свій відбиток на успішний чи не зовсім цивілізаційний поступ суспільства і держави. У цьому відношенні вкрай важливе місце посідає науково-практична проблема формування управлінської культури політиків та управлінців різних рівнів. Адже, якщо розуміти і трактувати управлінську культуру як таку, що в собі «поєднує мистецтво керівництва і мистецтво виконання», як вірно відзначають Н. Нижник і Л. Пашко [2, с. 108], то державною роботою політиків є здебільшого законодавча творча діяльність, а основною роботою державних управлінців є результативне виконання поставлених завдань. Коли відбудеться така ефективна взаємодія політики й управління, можна з впевненістю говорити про досконалість управлінської культури як «сукупного показника управлінського досвіду, рівня управлінських знань та почуттів, зразків поведінки та функціонування суб'єктів управління, певної інтегральної характеристики стану управління» [3, с. 27].

Поділяючи ці думки вчених, вважаємо необхідним їх дещо доповнити і виділити деякі ознаки та якості управлінської культури, що залежать саме від політико-управлінської взаємодії політики і державного управління: найперше – здобуття політичних (політологічне, ціннісне, практичне) і управлінських (теорія державного управління,

соціальне управління, менеджмент) знань державними службовцями і політиками; далі – політична культура і відповідна політична свідомість управлінців та політиків, їхня здатність врегулювання відносин між законодавчою і виконавчою владою, невтручання у діяльність судової системи; наступне – власне практична, повсякденна політико-управлінська робота, де реалізуються набуті знання, уміння і досвід; і останнє – застосування у практичній управлінській діяльності інноваційних методів роботи, де можлива успішна взаємодія політичних сил і державного управління.

Отже, сьогодні управлінська культура політиків і представників державного управління має розумітися не тільки як чисто теоретичне поняття, а все більш таке, що стає практичною цінністю. Звідси, правильно зазначають Н. Нижник і Л. Пашко, «управлінська культура набуває нового статусу: перестаючи бути лише теоретичним поняттям, вона стає реальною управлінською поведінкою, діями людей, способом спілкування, які матеріалізуються в інтелектуальних, організаційних, інформаційних, управлінських технологіях і продуктах» [2, с. 112].

Хотілося б також зупинитися ще на деяких найбільш маловивчених наукових проблемах політико-управлінської діяльності.

Аналізуючи сучасний суспільно-державний розвиток, можна прийти до висновків, що сьогодні найвизначальнішим, зокрема також в управлінні й політиці, є подальше просування й впровадження нових і новітніх знань і технологій. Для політиків, а особливо для державного управління, це має важливе значення, позаяк спонукає їх застосовувати ці знання й технології для успішної управлінської діяльності. Але тут важливо знайти пропорцію, співвідношення так званого «технологічного імперативу», коли раціональні технічні інтереси можуть витіснити людину, її проблеми та цінності [1, с. 14]. Якщо так станеться, то можлива ситуація, коли обмежаться творчі здібності людини, її мислення, креативна діяльність, зрештою пропаде відчуття колективної та індивідуальної відповідальності. Такою уявляється перша світова тенденція змін в управлінні суспільними і державними справами.

Друга впливає з першої – це перебудова роботи інститутів держави і громадянського суспільства на основі все більше розвиваючого постіндустріального суспільства. Зараз утверджується нова постіндустріальна стратегія розвитку економіки; стає змінною структура державного управління, соціального управління, управління

людськими колективами й організаціями; все більше з'являється й повсякчас оновлюється різноманітна інформація; зростає роль знань і сфери послуг тощо. І така тенденція збільшується з кожним роком. Вона може проявитися у двох різнополярних варіантах: перший – всі ці новітні досягнення залишаються у руках невеликого кола «вибраних», еліти; другий – новітніми технологіями й знаннями користуватиметься переважна більшість суспільства. Але знання й інформація сьогодні представляють собою велику силу й можливість. Той, хто володіє інформацією, володіє світом – загально відомий вислів. Якщо вони в руках обмеженої кількості людей, можлива певна централізація безмежної влади і відхід від принципів гуманізму й демократії. Другий варіант також має свій негатив – суспільний некерований хаос, оскільки знаннями й технологіями можуть володіти мільйони людей. Такий стан речей здатний призвести до «сутінків ієрархії», як пише американський політолог Х. Клівленд [4, с. 147]. Інший американський дослідник Р. Денхардт, вивчаючи таку можливу ситуацію, залишається більш оптимістичним і переконаний, що «людство отримає змогу організувати інформацію для кардинально нових суспільних цілей, для суттєвої реструктуризації управлінських структур. Публічна політика формуватиметься громадянами, в результаті чого ми зможемо наблизитися до чистої демократії» [6, с. 553].

Починаючи із середини ХХ століття все більше простежується тенденція зростання світових глобалізаційних процесів. Вони зачіпають економіку, бізнес, освіту, політичні процеси і зміни, соціокультурну сферу, екологічні проблеми, медицину, військову галузь і т. д. Звідси, у свою чергу, такий стан речей впливає на змістовне вироблення тактики і стратегії державного управління. Вище згаданий американський вчений Р. Денхардт правильно міркує, що впродовж невеликого періоду «ми можемо пережити вже трансклобалізацію, коли в межах публічного простору доведеться розробляти нові форми управління, які зможуть утримати баланс між локальними цілісностями та глобальними економічними та екологічними питаннями» [6, с. 557]. Тут важливо сказати, що певні процеси трансклобалізації уже проходять і проявляються вони найвиразніше в управлінні, коли все більше і більше починають співпрацювати влада і великий бізнес; стирається і стає майже непомітною різниця між державним і приватним сектором; зростає вплив мас-медіа на управління, уряд, політикум; все частіше

проявляється тенденція впливу окремих людей на владу і державну політику і т. п. Разом із тим необхідно також відзначити, що поряд із перерахованими трансглобалізаційними процесами поширюється прямо протилежна управлінська тенденція – розуміння і бажано практичне втілення нового бачення управління, коли в управлінській культурі будуть переважати відповідальність, професійність, галузева компетентність, морально-етичні норми і цінності, соціальний діалог та захист інтересів громадян. В управлінській культурі представників державного управління і політиків повинно проявитися осмислення того, що сьогодні управлінські обов'язки, індивідуальна і колективна політична відповідальність мають превалювати над управлінськими функціями, які можна виконувати, а можна і не виконувати.

Суспільства й держави ХХІ століття стають все більш різноманітними, не схожими, з різними поглядами й підходами до вирішення проблем, а це, своєю чергою, впливає на державне управління, оскільки плюралістичні думки різноманітних соціальних груп, колективів, організацій, політиків, громадських діячів, відомих людей мають сьогодні особливо великий авторитет. Ось як описує такий стан речей Р. Денхардт: «Керувати плюралістичним суспільством завжди було складніше, ніж керувати однорідним, але це виклик, який постане перед державними службовцями в майбутньому. Дійсно, ми думаємо, що робота всіх державних службовців, у тому числі державних адміністраторів, буде чимось більшим, ніж направляти чи керувати нашими публічними організаціями. Завдання полягатиме не просто в «рулюванні» чи «веслуванні», а в «будівництві човна» [5, с. 287]. Таку роботу успішно зможуть виконати топ-менеджери державного управління у взаємодії з політикумом і владою, коли в їхній управлінській культурі сформується свідомість як особистого, так і колективного обов'язку, що включає в себе: вироблену цілісну і результативну систему як індивідуального управління й відповідальності, так і колективного управління і колективної відповідальності (1); зміну бюрократичних (своїх внутрішніх) цінностей управління на бачення реалій повсякденного життя своїх громадян (2); загальні інтереси суспільства і держави стануть прерогативою управлінської діяльності, на відміну від вузькопрофільних, корпоративних інтересів окремих організацій, підприємств, фірм і т. д., або, іншими словами, не завжди ринок, впливові особи і великі гроші мають диктувати

свої правила гри уряду, владі й державним службовцям (3); збільшення довіри до влади й державного сектору управління з боку своїх громадян, а це можливо через запровадження чи відновлення принципу – будь гідним своєї роботи, відчувай відповідальність і почуття допомоги, краще працею, не кради і поступай справедливо (4); державні управління й політики не мають бути відірвані від пересічних людей, адже демократичні ідеали переконують, що керівництво і народ єдині, необхідне не декларативне, а реальне залучення громадськості до управління суспільством і державою (5); не тільки і не стільки всеохоплюючий контроль, але й розуміння, турбота і практичне вирішення соціальних проблем народу (6); подальший розвиток принципів демократичного управління, коли політики не погрожують, не примушують не втручаються, не заграють, а плідно співпрацюють з органами державного управління (7); всебічне і постійне навчання політиків та управлінців, отримання ними нових знань і практичних навичок. Цим мають займатися переважно науковці, досвідчені управлінські кадри, відомі політичні діячі, політичні аналітики, консультанти, викладачі вищих навчальних закладів тощо (8); покликання до управлінської роботи має стати внутрішньою потребою кожного державного службовця, який вибрав цей шлях, адже їхнє усвідомлення, що від них багато в чому залежить цивілізований суспільний розвиток, сприятиме подальшому вдосконаленню державного управління.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Зауважимо, що більшість представників державного управління, державних службовців, посадовців місцевого самоврядування, як вірно наголошує К. Гандзюк, є «відданими ідеї державної служби, вони не керуються жадібністю або власним інтересом. Вони мотивовані тим, що хочуть змінити ситуацію. По суті, вони натхненні своїм баченням кращого майбутнього для всіх. Протягом наступних десятиліть державні адміністратори знаходитимуться у значно складнішому світі та функціонуватимуть в умовах зовсім інших обставин. Їхня роль стане набагато складнішою, виводячи їх далеко за межі власних організацій та залучаючи до груп і громад усіх типів задля покращення умов у суспільстві» [1, с. 17]. На жаль, ми не можемо так сказати про сучасних політиків, яким варто змінюватися і переставати бути популярістами. Веберівське покликання до політики має стати для них взірцем політика-державника, у якого суспільні й державні інтереси превалюють над своїми особистими. Політична воля до

реальних змін і реформ соціально-економічного і політичного характеру – крок до успішного поступу нашого суспільства і держави. Перспективою подальших наукових розвідок даної проблематики, вважаємо, можуть бути дослідження регіональних особливостей політики й управління

в Україні; національні ознаки і характеристики політики та управління у соціально-історичному часі; взаємозв'язок влади і бізнесу, політики й економіки; вплив політики на реформи децентралізації та діяльність органів місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. Гандзюк К.А. Роберт Денхардт про чинники змін у публічному просторі XXI століття. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. Херсон : Видавничий дім «Гельветика». 2020. Т. 31. № 2. С. 13–17.
2. Нижник Н., Пашко Л. Управлінська культура: теоретичне поняття чи управлінська поведінка. *Політичний менеджмент*. 2005. № 3. С. 103–113.
3. Нижник Н.Р., Цветков В.В. та ін. Державний службовець в Україні (пошук моделі). Київ : Ін-Юре, 1998. 272 с.
4. Хорошенко О.В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 140–150.
5. Denhardt R. The Future of Public Administration. *Public Administration & Management: An Interactive Journal*. 1999. 4, 2. P. 279–292.
6. Denhardt R. B. The new public service: serving rather than steering / R. B. Denhardt, J. V. Denhardt. *Public Administration Review*. 2000. Vol. 60. № 6. P. 549–559.

Perzhun V.V. POLITICS AND PUBLIC GOVERNANCE AS PHENOMENA OF A SPECIAL TYPE OF RELATIONS

At all times, such phenomena of public life as politics and governance have been relevant for study and understanding. First thinkers of various philosophical schools, then representatives of historical science, then, later, the classics of sociology, political science, and since the late nineteenth century they were joined by scientists who studied the scientific and practical problems of public and social governance. The interests of this issue included issues of correlation, influence, interaction, and sometimes opposition to management and policy. The main agents of relations between politics and government have always been and remain the administrative apparatus of the state on the one hand, and on the other – political parties and their leaders, who cooperate and implement their tasks through the division of responsibilities for public policy and its implementation. If they interact effectively and positively, there is effective cooperation between them for the benefit of the state and society, the system of state power works effectively, there is cooperation between civil society and the state, politics and management are separated from business, then we can talk about creating a single, holistic, effective effective political and management system.

Hence, it is legitimate to assert that governance and politics as social phenomena and individual social and state institutions constitute, as it were, a single integral and inseparable structure of political-managerial interaction. It can also be called political and administrative management. The essence and characteristics of such management is reduced and lies in the importance of making and the possibility of practical implementation of political decisions; finding modern forms of interaction between the legislature and the executive in the management of public-state processes; public and political-administrative control in the field of public administration; implementation of executive and organizational work, which should be aimed at ensuring the efficient, fair and dangerous use of resources (social, material, economic, cultural, educational, environmental), etc.

Thus, the study and analysis of the relationship between politics and public administration is timely today, as this issue is always at the forefront in both scientific and theoretical research and practical direction.

Key words: *politics, public administration, managerial culture, society, state.*