

7. Розенфельд Ю. Н. Общественное мнение как социальный феномен//Проблеми розвитку соціології на сучасному етапі: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. Київ, 1994. С. 206.
8. Серант А. Організація зв'язків з громадськістю в державних установах//Вісник УАДУ. 2000. № 2. С. 428–434.
9. Связи с общественностью в политике и государственном управлении/под. общ. ред. В. С. Комаровського. – М., 2001. 425 с.
10. Шепель В. Имиджология: секреты личного обаяния. М.: Маркетинг, 1997. 382 с.

Надійшла до редколегії 17.10.2016 р.

УДК 351:328:324/332

СУСПІЛЬНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЙНИХ РЕФОРМ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ

Решевець І. В.,

*аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розглянуто сутність та визначення суспільних трансформацій, проведено дослідження модернізаційних процесів та їхнього впливу на політико-адміністративне управління. Зроблено теоретико-методологічне обґрунтування базових основ назрілого реформування політико-адміністративної системи України з урахуванням суспільних трансформаційних процесів. Виявлено та запропоновано основні напрями модернізаційних реформ політико-адміністративного управління.

Ключові слова: суспільні трансформації, інституціоналізація, модернізація, глобалізація, громадянське суспільство, політико-адміністративне управління.

Reshevets I. V.,

*Postgraduate student of Regional Development and Local Government Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

SOCIAL TRANSFORMATIONS IN THE CONTEXT OF MODERNIZATION REFORMS IN POLITICAL AND ADMINISTRATIVE MANAGEMENT

The article examines the nature and definition of social transformations studied the modernization processes and their impact on the political and administrative management. A theoretical and methodological study the basic foundations overdue reform of the political-administrative system of Ukraine with regard to social transformation processes. The article identified and proposed main directions of modernization reforms political and administrative management.

Key words: social transformation, institutionalization, modernization, globalization, civil society, political and administrative management.

На сучасному етапі існування української державності нагальним стає питання формування ефективної, дієздатної системи політико-адміністративного управління, що її буде зорієнтовано на людину. Вирішення цього завдання потребує дослідження сучасних модернізаційних реформ політико-адміністративних відносин. Актуальність дослідження політико-адміністративного менеджменту в умовах суспільних трансформацій зумовлена також процесами глибокої трансформації, які переживає сьогодні наша країна. Суттєві зміни відбуваються в багатьох соціальних інститутах, як узятих окремо, так і в їхніх взаємовідносинах один з одним.

Такий стан речей потребує прискорення темпів формування нової, ефективної системи управління суспільством, яку, виходячи зі світового досвіду, може бути побудовано лише на демократичних засадах.

Реформи в політичній та управлінській сферах потребують змін у способах комунікації між інституціями, впливають на системні якості їхніх складових, потребують використання сучасних підходів до політики й державного управління. Це відбивається в тенденціях розвитку, за яких система органів публічної влади, що представлена спільною взаємодією великої групи ієрархічно взаємопов'язаних керівників, перестає бути надбудовою, що керує розвитком суспільства, і під впливом демократичних процесів поступово трансформується в інституції з надання державних послуг суспільству, що зумовлює дослідження сутності трансформаційних процесів політико-адміністративного управління.

Ідеї процесуальності, змінюваності, динамічності буття взагалі та соціальної дійсності зокрема є одними з найдавніших. У соціальних та гуманітарних науках сформувалось чимало інтелектуальних стратегій означення й інтерпретації соціальних змін, серед яких ідеї: класичного позитивістського еволюціонізму (Г. Спенсер, Л. Г. Морган та ін.), неоеволюціонізму (Г. Чайлд, Л. Уайт, Дж. Ліндсей та ін.), екологічно-еволюціоністської теорії (Г. та Дж. Ленські, П. Нолан), історико-матеріалістичних підходів (К. Маркс і Ф. Енгельс, М. Харріс, Е. Маркарян, С. С. Сандерсон, В. Хмелько), теорій модернізації, підходів структурно-функціональних (Т. Парсонс, Н. Луман), концепції контингентності Е. Гідденса та ін.

Серед найвагоміших досліджень суспільних трансформаційних процесів вітчизняних науковців слід згадати і праці таких авторів, як Е. Головаха, М. Михальченко, В. Журавський, В. Танчер, В. Барков, В. Кремень, В. Ткаченко, Ф. Рудич, В. Селіванов, В. Тарасенко, В. Горбатенко, М. Михальченко та ін.

Метою статті є науково-теоретичне дослідження суспільних трансформацій у контексті модернізаційних реформ політико-адміністративного управління.

Потужного імпульсу суспільним трансформаціям новітнього часу надав постіндустріальний етап науково-технічної революції. Суспільство нового типу, що формується під його впливом, є досить складним явищем, у якому не так просто виявити домінування тих чи тих процесів. Однак сучасний світовий розвиток уже засвідчує певну усталеність окремих тенденцій. На якісно інноваційний характер постсучасного суспільства, що послуговує основою для розуміння майбутнього людської цивілізації, визначально впливає низка масштабних трансформаційних процесів, найважливішими серед яких є глобалізація, демократизація, модернізація та гуманізація.

Перш ніж розглянути зазначені процеси, необхідно з'ясувати специфіку розуміння узагальнювального до них поняття "трансформація", до якого прикуто увагу зарубіжних і вітчизняних дослідників.

Цей термін надзвичайно багатозначний, однак нам необхідно зосередитися лише на принципових аспектах, що мають особливе значення для пострадянського розвитку України. У цьому контексті важливе значення має насамперед застереження проти спрощеного розуміння процесу трансформацій в Україні лише як "перехідного періоду". Необхідні теоретичні розробки, адекватні реальному стану суспільно-політичного та економічного розвитку за умов переходу сучасного світу від індустріального до інформаційного суспільства. Україні конче потрібна стратегія випереджального розвитку, що спиратиметься на інтелект і відпрацювання механізмів зворотного зв'язку між владою і суспільством.

Конкретизуючи зазначені підходи, український соціолог С. Катаєв наголошує на необхідності врахування кризового характеру суспільних трансформацій. Він, зокрема, зазначає, що “у стані трансформаційної кризи суспільство не має загально-усвідомленого напрямку розвитку, стійких співвідношень між його визначальними елементами, а тому досить складно наслідки змін передбачити” [6, с. 7–8].

Водночас, на думку дослідника, трансформаційним процесам властиві тотальність, полівекторність, ситуативність, мозаїчність, віртуальність [5].

Білоруський вчений О. Данилов визначив основні стадії трансформаційного процесу:

- переоцінка наявного стану суспільства й оцінка змісту та масштабів кризи, що має системний характер;
- соціальна діагностика, тобто неупереджена, об’єктивна характеристика сучасного, його коренів у минулому, можливостей і шляхів виходу з кризової ситуації;
- демонтаж системи, що змінила себе, ліквідація її очевидних невідповідностей досягнутому рівню суспільного розвитку та його тенденціям;
- нове самовизначення суспільства, пропозиції та обґрунтування шляхів подальшого розвитку [3, с. 10–11].

Західний учений П. Штомпка звертає увагу на те, що розгляд суспільства як жорсткої системи є, безперечно, зручною моделлю для дослідження, але водночас залишається свого роду “полем взаємовідносин”, у якому співіснують специфічні, принципово важливі для життя складні поєднання соціальних відносин у формі груп, організацій, державних утворень. Реальними при цьому є не самі ці утворення, а постійні процеси групування та перегрупування, організації та реорганізації, структуризування, а не структури [12].

Український політолог О. Долженков на основі порівняльного аналізу політичних систем України і Білорусі дійшов таких теоретичних висновків: соціальну трансформацію в сучасних умовах може бути визначено як зумовлену зовнішніми факторами та внутрішньою необхідністю поступову, не пов’язану зі зміною правлячої еліти, але водночас радикальну та відносно швидку зміну соціальної природи суспільства; трансформаційні зміни настають у суспільстві тоді, коли наявна система втрачає сталість і стабільність, вступає в період нерівномірних взаємодій, починає відчувати внутрішні та зовнішні зміни, тиск, сума напруги від яких у певний момент може перевищити припустимий для неї максимум [4].

Світовий досвід суспільно-політичних трансформацій засвідчує, що з усієї сукупності соціальних інновацій, які виробило людство, для певного суспільства можливі лише деякі, що принципово не видозмінюють традиційні елементи культури того чи того народу. У цьому контексті В. Кремень і В. Ткаченко зазначають: “Коли ж крок новизни соціальних змін у традиційному суспільстві перевершує допустимий поріг, може статися соціальний вибух, що призведе до суспільного зламу, розколу” [7].

Трансформаційні процеси зазвичай передбачають зміни політичної системи, суб’єктів політики, політичної культури і свідомості на рівні як окремих осіб, так і всього суспільного організму. Внаслідок політичної трансформації, як слушно зазначає М. Михальченко, “відбуваються зміни в соціальній, економічній та духовній структурах суспільства, які, своєю чергою, можуть або динамізувати або гальмувати політичні зміни”. У проясненні типу і динаміки останньої “фундаментальною є

проблема визначення цілей, методів, засобів, об'єктів та суб'єктів трансформації, врахування специфіки країни, що трансформується, і загальних тенденцій світового розвитку" [10].

Основу націлених трансформаційних процесів, як засвідчує світовий досвід, становить процес модернізації. Під "модернізацією", яка в загальнотеоретичному сенсі базується на ідеї внутрішньої здатності суспільства до якісної еволюції, у науці розуміють: сукупність різного роду економічних, політичних, державно-правових, психологічних, культурологічних зрушень та перетворень конкретного суспільства у напрямі його осучаснення і постійного вдосконалення; наближення соціальних і політичних систем та їхніх фрагментів до максимально можливого рівня розвиненості [11].

Характерною особливістю політичної модернізації є також диференціація політичної структури, або інституціалізація, яка передбачає формування розгалуженої мережі соціально-економічних, політичних та інших інститутів сучасного суспільства, спрямованих на забезпечення стабільності й соціального порядку. Означений процес розвивається через удосконалення (осучаснення) традиційних інститутів, які суттєво змінюють свої функції та характер діяльності, а також через формування нових, сучасних соціально-економічних інститутів.

Отже, модернізація – це особлива форма цивілізаційного процесу, що передбачає подолання відсталості традиційних держав та їхній еволюційний перехід до прогресивного соціального ладу [8, с. 205].

Модернізаційні реформи, які зараз здійснюються в Україні, належать до цілком певного класу соціальних змін. На відміну від традиційно натуралістичних концепцій соціального розвитку, де головної уваги приділяється процесам соціального протиборства та проблемам взаємозв'язку соціального інтересу і центрів влади, тобто конфлікту і корпоративним функціям соціального управління, сучасні структурно-функціональні та соціокультурні підходи до аналізу процесів соціальної трансформації концентруються на загальносистемній ролі соціального управління в перехідний період та його узгоджувально-конструктивних функціях. Тим самим власне управлінський аспект модернізаційних реформ став основною проблемою теоретичного обґрунтування та практичного здійснення конкретних моделей переустрою соціального життя, що вже реалізовані чи перебувають у процесі реалізації в багатьох країнах.

Управлінська реформа пов'язана із загальносистемним процесом узгодження та координації всіх процесів модернізації й розробленням конкретних управлінських механізмів, що оптимально відповідають завданням цього узгодження та координації. Власне, йдеться про розроблення і практичну реалізацію управлінських технологій, що в самих методах та формах управління закріплюють соціальні новачі й перспективні тенденції розвитку суспільства, що модернізується.

Сукупність нових управлінських якостей (інтегративної, дистрибутивної, екстрактивної, символічної) формує нову, більш високу, управлінську спроможність соціальної системи, що є і основним критерієм завершення управлінської реформи в цілому. І якщо конкретні параметри такої нової управлінської спроможності системи виявляються здатними підтримувати економічне зростання, соціальну стабільність, демократію та культурний розвиток, то завершення управлінської реформи зазвичай збігається із завершенням процесу модернізації суспільства в цілому.

Зміна парадигми соціального управління вирішальною мірою визначається зміною функціонального імперативу управлінської системи. Для пострадянських держав, включаючи Україну, суть цієї трансформації – перехід від авторитарного до демократичного управління соціальним життям. На загальносистемному рівні цей процес переходу замальовується як новий тип організації взаємовідносин між системою управління суспільством (передусім спеціалізованими структурами загальносистемного управління, що складають політичну систему суспільства) і громадянським суспільством як об'єктом управління.

Важливою причиною необхідності політико-адміністративного реформування є низька ефективність держави як політичного інституту, її неспроможність подолати кризові явища в економіці, політичну нестабільність, корупцію, зростання рівня злочинності, соціальну напруженість, а також посилення недовіри до всіх форм владних інституцій. Відповідно, основною метою адміністративного реформування є підвищення ефективності й результативності системи державного управління. Виходячи з цього можна виділити основні завдання політико-адміністративного реформування, а саме:

- налагодження адекватної взаємодії між політико-адміністративними структурами і суспільством;
- автономізацію управлінських структур на основі розподілу управлінських повноважень;
- децентралізацію управлінських повноважень серед усе більшої кількості суб'єктів прийняття управлінських рішень;
- поступову трансформацію ієрархічної системи управління в поліархічну;
- зниження витрат на систему державної служби і державного управління;
- перетворення інтегративної управлінської системи на інтеркурсивну тощо;
- підвищення професійності та якості послуг з боку державної служби;
- створення такої системи управління, яку було б спрямовано на надання якісних послуг населенню й суспільству;
- створення відкритої системи взаємодії всередині – залучення громадян до прийняття рішень на різних рівнях – від місцевих громад до впливу на прийняття політичних рішень;
- підвищення відповідальності держави перед громадянами, у т. ч. відповідальність за управлінські рішення та їхні наслідки, розроблення механізму контролю з боку суспільства на всіх рівнях управлінської ієрархії;
- у цілому – орієнтація на громадян і на результат, а не на чиновників і процеси.

Серед різноманітних нормативно-інституціональних аспектів управлінської реформи першочергове значення має проблема інституціоналізації громадського контролю над процесом прийняття та реалізації управлінських рішень, що здійснюється державними структурами. Вона може бути вирішена тільки шляхом формування системи взаємозв'язку між політичною системою та громадянським суспільством. Принципово новим в організації демократичного управління є налагодження механізму зворотного зв'язку між об'єктом і суб'єктом макросоціального управління, що привносить елемент соціального контролю у процес прийняття управлінських рішень і ставить під громадський контроль сам процес формування управлінських структур.

Формування соціального базису демократичного управління має йти поряд із процесом структурних перетворень власне управлінської системи. У цьому плані

можна виділити кілька глобальних завдань модернізації державного управління, що вписуються в контекст реформ і є, по суті, способами системної організації державного управління, що модернізується [2, с. 79–80]. Усе це має значення і для українського суспільства. Перше завдання – побудова демократичної держави, у якій державний апарат досягне високого ступеня суспільної довіри. Тут особливо важливі як зміни у виборчій системі та моделях поведінки виборців, так і підвищення якості управлінських послуг влади, що надаються суспільству. Друге завдання полягає у формуванні організаційної структури державного управління, у якій усі ланки державної влади у співпраці з місцевим самоврядуванням будуть забезпечувати належне управління процесами модернізації в українському суспільстві. Третє завдання – трансформація державної служби з професійно замкнутої касты в публічний соціально-правовий інститут, що послідовно зорієнтований на практичне виконання Конституції та законодавства України і проведення в життя суспільством ідеології, що отримала найбільшу підтримку виборців. Завдання четверте – удосконалення в державному апараті механізмів прямих та зворотних зв'язків, підвищення рівня його раціональності та ефективності. П'ятим завданням є забезпечення державного управління достовірною та оперативною інформацією для управління процесом модернізації державного управління.

Політичний процес постає як політичне явище, розглянуте в часовому вимірі. Тому окреслення поняття політичного процесу доцільно робити також через встановлення його зв'язку з поняттям політичного часу. Адміністративний процес у широкому розумінні – “регламентований законом порядок діяльності органів виконавчої влади з реалізації покладених на них функцій” [1, с. 53], а у вузькому – правоохоронна діяльність державних органів та судочинство у сфері адміністративних правопорушень. З огляду на це управління політичним процесом – це значною мірою вміння політичних суб'єктів ефективно використовувати політичний час.

Важливим є також і фактор розвитку сучасного інформаційного суспільства як суспільства знань і пріоритету духовно-етичних цінностей, що безпосередньо впливає на формування нової ідеології з точки зору пріоритету інтересів особистості і громадянського суспільства – на відміну від пріоритету технократичної складової модернізаційних перетворень.

В основі ідеології сучасних трансформаційних перетворень повинні бути такі складові, як розвиток партнерських взаємовідносин між державою, приватним сектором і інституціями громадянського суспільства, розроблення механізму підвищення відповідальності державного апарату та надання населенню якісних послуг, залучення громадян до процедур прийняття і контролю за реалізацією політико-управлінських рішень, тобто йдеться про критерії соціального ефекту діяльності суб'єктів державного управління.

Соціальну сутність сучасної держави пов'язано передусім з орієнтацією на потреби суспільства і розширенням її регуляторних функцій, дебіюрократизацією управління, передусім підпорядкування професійного чиновництва демократично обраному політичному керівництву, а не з реалізацією адміністративних функцій “держави-арбітра”. Важливим також є і розроблення відповідних критеріїв ефективності, від витратного “процесного” принципу до принципу кінцевого результату, тобто задоволення інтересів суспільства. Реформування влади має передусім забезпечити посилення ролі держави в житті суспільства за одночасного зростання участі громадськості в управлінських і політичних процесах [9, с. 10].

Україна, розробляючи вектори політико-адміністративного реформування, орієнтується на європейські стандарти демократії, виборів, політико-правової системи, механізми функціонування інституцій державного управління. Одним із пріоритетних завдань політико-адміністративного реформування є також переорієнтація традиційної пострадянської номенклатурної бюрократії на формування нової філософії взаємовідносин з політичним істеблїшментом та інституціями громадянського суспільства, громадянами, виходячи з концепції побудови нових бюрократичних відносин так званої “відповідальної бюрократії”. При цьому важливо пам’ятати, що зміни бюрократичних відносин повинні бути адекватні змінам, що відбуваються в суспільстві, інакше вони не будуть ефективними і тривалими.

Складність становища України полягає в тому, що вона одночасно вирішує дві фундаментальні проблеми. Першу – відродження і зміцнення власної державності, забезпечення реального суверенітету та гідного місця у світовому співтоваристві. Другу – перехід до якісно іншої, нової форми соціально-політичної, управлінсько-економічної організації суспільства, модернізації його основ. Це вимагає нової інноваційної особистості політика та управлінця відповідно до потреб суспільного розвитку. Основні завдання політико-адміністративного реформування передбачають налагодження адекватної взаємодії між політико-адміністративними структурами і суспільством, децентралізацію управлінських повноважень серед усе більшої кількості суб’єктів прийняття управлінських рішень, а також автономізацію управлінських структур на основі розподілу управлінських повноважень. Успіх основних напрямів політико-адміністративних змін у суспільстві вирішальною мірою залежить від адекватності форм та методів соціального управління тим процесам, що ведуть до становлення нового типу соціальної організації.

Список використаних джерел

1. Адміністративний процес//Юрид. енцикл. Київ: Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана”, 2004. Т 1. С. 53–58.
2. Глазунова Н. И. Система государственного управления. М.: ЮНИТИ, 2005. 551 с.
3. Данилов А. Н. Переходное общество. Проблемы системной трансформации. Минск, 1998. С. 10–11.
4. Долженков О. О. Україна – Білорусь. Досвід політичної трансформації: монографія. Одеса, 2003. С. 228.
5. Катаєв С. Л. Принципи концептуалізації поняття “трансформація суспільства”//Нова парадигма. Запоріжжя, 2003. Вип. 29. С. 47.
6. Катаєв С. Л. Соціокультурна трансформація сучасного українського суспільства: автореф. дис. ... д-ра соціол. наук. Київ, 1998. С. 7–8.
7. Кремень В., Ткаченко В. Україна: Шлях до себе: Проблеми суспільної трансформації: навч. посіб. Київ, 1999. С. 364.
8. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб./авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. Київ: НАДУ, 2010. 300 с.
9. Лахижа М. Теоретичні основи та реалії реформування владних органів України//Вісн. ДСУ. 2005. – № 1. С. 9–12.
10. Політологічний енциклопедичний словник/упоряд. В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-ге вид., допов. і перероб. Київ, 2004. С. 667.
11. Суспільно-політичні трансформації в Україні: від задумів до реалій/В. Ф. Солдатенко (кер.) та ін.; НАН України; Ін-т політ. і етнонац. досліджень. Київ: Парлам. вид-во, 2009. 536 с.
12. Штомпка П. Социология социальных изменений: пер. с англ. М., 1996. С. 32

Надійшла до редколегії 17.10.2016 р.