

УДК 32.001:35.01 (477)

В. П. СОЛОВИХ

ПОЛІТИЧНЕ КЕРІВНИЦТВО КРИЗОВИМИ СИТУАЦІЯМИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Досліджено роль і місце політичного управління у процесі подолання кризових ситуацій. Визначено головні чинники виникнення кризових ситуацій та можливі напрямки їхнього усунення.

In the article a role and place of political management is probed in the process of overcoming of crisis situations in state administration. The main factors of origin of crisis situations are determined and directions of their removal are possible.

Подолання кризових ситуацій, які неминуче виникають у процесі діяльності сучасного суспільства, передбачає створення ефективної системи державного управління, що гармонійно поєднує взаємодію політичної та управлінської складових цієї системи. Важливим фактором поєднання цих двох складових виступає здатність суб'єкта демократичного політичного процесу визначити стратегію розвитку держави, з одного боку, та можливість суб'єкта державного управління знаходити ресурси, необхідні для її (стратегії) реалізації. На сьогодні для України розв'язання цієї складної проблеми є важливим та насущним.

В українській науковій практиці проблему політичного управління та керівництва недостатньо опрацьовано. Так, у роботах В. Токовенко, Б. Гаєвського, В. Ребкала досліджуються питання політичного керівництва та політичного управління в їхній взаємодії з державним управлінням. У науковій практиці залишається поза увагою дослідження причин виникнення конфліктних ситуацій та місця політичного керівництва в їхньому розв'язанні.

Тому мета цієї роботи полягає у з'ясуванні місця та ролі політичного керівництва у процесі подолання кризових ситуацій у державному управлінні.

Що таке політичне керівництво в демократичній державі?

Для відповіді на це запитання, з нашої точки зору, потрібно з'ясувати поняття демократії. Сам термін “демократія” вживається в різних трактуваннях. Найбільш широке й аморфне розкриття поняття цього терміна надали стародавні греки. Вони трактували демократію як владу народу. Так, відомий мислитель Арістотель вважав демократію такою формою правління, за якої владу сконцентровано в руках більшості [1, с. 458]. У цьому розумінні демократію можна визначити як “форму правління державою або політичну систему, за якої влада здійснюється через пряме народовладдя (пряма демократія) або через представників, що обираються народом або якоюсь частиною народу (представницька демократія)” [2].

Таке визначення демократії є дуже абстрактним і не розкриває сучасного змісту цього поняття. Специфіка функціонування сучасної демократичної держави, на нашу думку, розкривається в тому, щоб забезпечити рівні можливості для реалізації

інтересів кожного громадянина та забезпечити мінімальний рівень соціальних гарантій. За таких умов, найбільш доцільним визначенням демократії є її трактування, що надане відомим німецьким соціологом Р. Дарендорфом. Так, за його думкою, демократія – це “створення рівних можливостей кожному індивіду чи соціальній групі для реалізації своїх власних інтересів” [3, с. 138].

З цього визначення можна дійти висновку, що основною метою діяльності держави за демократичної форми правління виступає створення рівних можливостей для кожного громадянина щодо забезпечення реалізації своїх інтересів. За такої умови, основою виникнення конфлікту в державному управлінні можна вважати ситуацію, коли механізми реалізації державного управління:

- не створюють умов для реалізації кожною людиною своїх власних інтересів;
- не забезпечують мінімальний рівень соціальних гарантій, які надають кожному громадянину захист від нестабільності та загроз ринкової економіки (наприклад: безробіття, інфляції тощо).

Тепер спробуємо розібратися з визначенням поняття “політичне керівництво”. В українській науковій державно-управлінській практиці склалося дві традиції.

Перша підходить до трактування цього терміна з позицій управління. Дослідники, що виходять з цієї точки зору, вживають термін “політичне управління”. Так, В. Ребкало і Б. Гаєвський пропонують таке визначення: політичне управління спрямовано переважно на внутрішні та зовнішні соціальні інтереси, насамперед у вигляді державно-детермінованих інтересів, в яких є повна гамма – від інтересів особи до інтересів народу, який може мати або не мати свої інституційні форми політичної організації [4, с. 171].

Друга виходить із позицій керівництва та співвідношення політичного та управлінського в державному управлінні. Головним у трактуванні тут стає рівень концентрації в суспільстві, і тому вживається поняття “політичне керівництво”. “Політичне керівництво, – з точки зору дослідниці В. Токовенко, – це рівень найвищої концентрації владних ресурсів (іміджево-символічних, соціально-зв’язкових, нормативно-правових, статусно-організаційних, економічних, інформаційних та силових) і найбільш загального характеру управлінської діяльності” [5, с. 59]. Функціонально політичне керівництво, з точки зору тієї ж В. Токовенко, повинно включати такі напрямки: виокремлення найзагальніших пріоритетів суспільних проблем, оцінка їхньої пріоритетності та прийняття рішень щодо розв’язання цих проблем, виділення з наявних суспільних ресурсів частки, призначеної для реалізації прийнятих рішень, а також передання повноважень та ресурсів відповідно створеним структурам управління для реалізації політичних рішень та контроль їхньої роботи [Там же].

Перший підхід акцентує увагу на реалізації інтересів, а другий – на суспільних проблемах. Цілком логічним, з нашої точки зору, є поєднання цих двох позицій. Таке об’єднання можна обґрунтувати низкою причин, а саме:

- політичну діяльність у сучасному світі пов’язано не так з утриманням та отриманням влади, як із прагненням реалізації інтересів. Саме представництво інтересів виступає основою для влади в сучасній демократичній державі. Тому основою політичного управління, а саме такий термін, замість “політичного керівництва”, ми вживатимемо надалі, стають інтереси мешканців держави;

– політична діяльність, якщо ми говоримо про демократичний політичний режим, спрямована на реалізацію інтересів. Різноманітність цих інтересів та їхня спрямованість на один об'єкт (наприклад, отримання частини ресурсу, що виробляється в суспільстві спільними зусиллями) призводить до виникнення конфліктних ситуацій, які породжують проблеми, що потребують свого розв'язання;

– розв'язання проблем у суспільстві неможливе без чітко встановлених процедур, що ґрунтуються на певних правилах. Ці правила має визнавати більша частина суспільства (держави) або, як мінімум, погоджуватися з ними та дотримувати їх;

– наявність цих правил діяльності (функціонування) призводить до формалізації процесу розв'язання проблем, що виникають у суспільстві. Така формалізація спричиняє до утворення набору соціальних інститутів, що відповідальні за узгодження різноманітних інтересів через владні механізми.

Таким чином, політичне управління (керівництво) можна визначити як способи та методи забезпечення в державі механізмів реалізації інтересів кожної людини або соціальної групи, що реалізується через відповідні інститути державної влади.

Визначивши зміст політичного управління в державі, спробуємо з'ясувати його взаємозв'язок із системою державного управління. Для цього необхідно визначити методологічне підґрунтя державного управління. У сучасній науці державного управління сформовано три підходи до методологічного розуміння категорії “державне управління”.

Перший підхід до державного управління розглядає його як особливий вид діяльності, що визначається організаційним впливом держави на всі сфери суспільного життя. Такий підхід закріплено в “Концепції адміністративної реформи в Україні”: державне управління – вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організаційного впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного організаційного впливу держави шляхом використання повноважень виконавчої влади [6].

У цьому визначенні державного управління його змістовність розкривається через діяльність виконавчої влади. Попри визначення цією Концепцією «поняття “державне управління”, як такого, що за змістом є значно ширшим за поняття “виконавча влада”» [Там же], розкриваючи структуру системи державного управління, до суб'єкта державного управління віднесено лише органи виконавчої влади, що підтверджується тезою про трактування державного управління з позицій діяльності саме виконавчої влади.

Другий підхід – менеджерський. У його основу покладено трактування державного управління з точки зору ефективності та продуктивності діяльності державних органів управління. Основний акцент робиться на дослідженні процедур формування та реалізації управлінських рішень у державних органах, оптимізації структур інституцій державного управління.

Третій підхід досліджує державне управління як діяльність публічних організацій. При цьому публічні організації створюються та функціонують у суспільстві переважно для досягнення політичних і/або соціальних цілей. До структури системи

державного управління включається не тільки виконавча гілка влади, але вся система організації державної влади (законодавча, виконавча та судова гілки влади), органи місцевого самоврядування та політичні партії й громадські організації (рис. 1).



Рис. 1. Структура системи державного управління

Цей підхід можна назвати публічно-управлінським, бо він акцентує увагу на управлінні державою за допомогою публічних організацій. Основою здійснення державного управління, за такого підходу, стають інтереси громадян, отримувані системою державного управління від політичних організацій. А до процесу управління включено не тільки органи державної влади, але й структури громадянського суспільства (рис. 2).

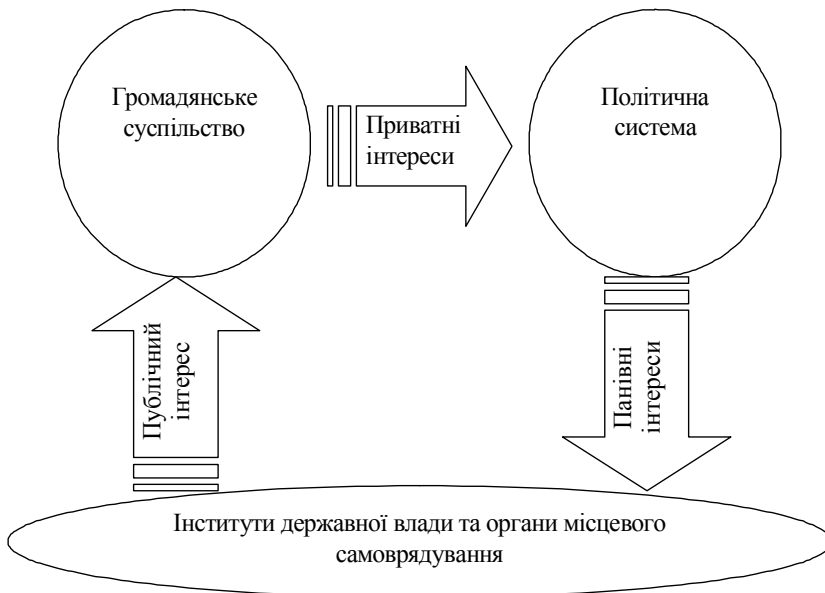


Рис. 2. Публічно-управлінська модель управління державою

Спробуємо розібратися у причинах виникнення кризових ситуацій у державному управлінні. Виникнення кризових ситуацій зумовлено низкою чинників. Першим є політичний чинник.

Політичний конфлікт викликає кризи в державному управлінні, з причини конфліктів між різними рівнями інтересів. А саме між інтересами: приватними та панівними (інтересами, що домінують); панівними та публічним; приватними та публічним. Розгляньмо причини та наслідки конфліктної ситуації в кожному з перерахованих випадків.

Перший конфлікт – між приватними та панівними інтересами – виникає тоді, коли політична система суспільства втрачає свою інтегративну функцію. Наприклад, замість об'єднання суспільства, заходження консенсусу між різними соціальними групами, політики починають використовувати протиріччя між ними заради отримання влади. При цьому, отримавши владу, вони намагаються реалізувати інтереси якоїсь соціальної групи. У результаті, інтереси, що домінують (панівні), формуються на основі інтересів невеликої групи осіб, а інтереси більшості членів суспільства залишаються нереалізованими. Таким чином, більшість членів суспільства починають відчувати невдоволеність якимись діями інститутів політичної системи, а з часом взагалі перестають довіряти цим інститутам та підтримувати їхню діяльність.

Другий конфлікт – протиріччя між панівними і публічним інтересами – може виникнути в результаті відтворення закритої системи державної влади. У такому разі в основі публічного інтересу лежать не панівні інтереси більшості суспільства, а інтереси певних кіл – бюрократичної еліти.

Третій конфлікт – протиріччя між публічним і приватними інтересами – виникає тоді, коли приватні інтереси не знаходять свого відображення в публічному інтересі.

Другий чинник – економічний. Його виникнення пов'язано з тим, що державне управління іноді неспроможне забезпечити достатній рівень задекларованих соціальних гарантій через брак матеріальних і фінансових ресурсів. У результаті, держава перестає задовольняти суспільні запити. Таку ситуацію ми мали в Україні в 1990-ті рр., коли держава через економічну кризу була неспроможною забезпечити соціальний захист населення через недостатню кількість коштів, що надходили до бюджету.

Інший аспект економічного чинника – виникнення кризової ситуації, яка полягає в неспроможності розв'язати протиріччя між суб'єктами економічної діяльності. Відомо, що в ринковій економіці постійно виникають конфлікти між різними суб'єктами економічної діяльності, а функцію врегулювання такої конфліктної ситуації виконує держава. Якщо вона втрачає здатність розв'язання цих конфліктів, то поступово її інституції також втрачають довіру населення, а результатом є виникнення кризової ситуації.

Третій чинник – соціальний. Він виникає внаслідок того, що в суспільній свідомості сформовано негативне ставлення до діяльності органів державної влади. Через це політика держави сприймається з настороженістю, і її реалізація потребує більших зусиль, що знижує ефективність державного управління.

Яку ж роль у вирішенні кризових ситуацій відіграє політичне управління?

По-перше, через політичну сферу суспільства відбувається узгодження різноманітних інтересів індивідів і соціальних груп. Тобто через політичну складову

державного управління відбувається формалізація різноманітних запитів суспільства та їхня трансформація у формальні процедури діяльності.

По-друге, політична сфера виступає напрямним елементом для діяльності державно-управлінської складової. Політичні структури входять до складу державно-управлінської діяльності та визначають стратегічні напрямки розвитку та діяльності системи державного управління.

По-третє, політичні структури виступають сполучним елементом між інститутами громадянського суспільства та системою державної влади. Конфлікти, які неминуче виникають у відносинах між індивідами та соціальними групами в межах громадянського суспільства, знаходять своє розв'язання через державно-владні механізми. Це відбувається за рахунок регламентарної діяльності цих структур, якщо ми говоримо про демократичну державу, через політичне управління.

Таким чином, політичне управління в демократичній державі відіграє визначальну роль у врегулюванні конфліктних ситуацій, причому воно має дуалістичний характер. З одного боку, політичне управління або політичне керівництво породжує кризові ситуації (через протиріччя інтересів індивідів та соціальних груп), а з іншого – виступає складовою державно-управлінської діяльності, через яку ці кризи вирішуються завдяки узгодженню суперечливих інтересів індивідів та соціальних груп.

Література:

1. *Аристотель*. Політика / Аристотель // Сочинения : в 4 т. – М. : Мысль, 1983. – Т. 4. – С. 376 – 644.
2. Википедия. Свободная энциклопедия. – Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org/wiki>.
3. *Дарендорф Р.* Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы : [пер. с нем.] / Р. Дарендорф. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2002. – 288 с.
4. *Ребкало В.* Українське політичне управління: деякі сучасні риси / В. Ребкало, Б. Гасвський // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 169 – 187.
5. *Токовенко В. В.* Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління у процесі модернізації політико-адміністративної системи України : дис. ... д-ра наук держ. упр.: 25.00.01 / НАДУ при Президентові України / В. В. Токовенко – К., 2004. – 378 с.
6. Концепція адміністративної реформи в Україні : урядовий портал. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225

Надійшла до редколегії 13.11.2008 р.