

СУЧАСНІ ЗМІНИ І ТЕНДЕНЦІЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Визначено напрями вдосконалення функціонування політико-адміністративного управління в Україні.

Ключові слова: політико-адміністративне управління, модернізаційні реформи, політичний менеджмент, громадянське суспільство, політична система, перехідне суспільство.

Directions of improvement of the political and administrative management functioning in Ukraine.

Key words: political and administrative management, modernization reforms, political management, social society, political system, transitional society.

Особливості та перспективи розвитку перехідних суспільств на зламі століть винятково гостро ставлять питання про основні тенденції, напрями і ймовірні моделі розвитку посттоталітарних суспільств, а також вимагають ґрунтовного аналізу економічних, політичних і соціокультурних чинників, які впливають на зміни і тенденції розвитку політико-адміністративного управління і субординацію пріоритетів державної політики.

Проблеми політико-адміністративного управління вперше були висвітлені в працях В. Вільсона та М. Вебера.

В Україні цією проблематикою займаються В. Авер'янов, В. Бакуменко, М. Головатий, С. Дубенко, В. Князев, В. Луговий, М. Михальченко, Н. Нижник, А. Погорілко, А. Пойченко, Ребкало, В. Скуратівський, В. Шаповал, В. Цветков, Г. Атаманчук та закордонні науковці Р. Арон, Т. Борзел, Б. Гурне, С. Кембел, К. Дойтч, Р. Пнтам, Б. Рокман, Г. Пітерс, С. Хантингтон та ін.

Сучасна держава – система політичних інститутів, за допомогою яких здійснюється управління. Виходячи з якостей системи, взаємозв'язок елементів повинен чітко реагувати на зміни і виклики внутрішнього і зовнішнього середовища. Відповідно, і система політико-адміністративного управління має відповідати і змінюватися у зв'язку зі зміною функцій держави. Наслідком неефективного державного управління є недовіра до влади всіх рівнів, зниження авторитету держави, її впливовості і спроможності вирішувати складні економічні, соціальні і політичні проблеми. Йдеться також і про суттєве зниження довіри до традиційних політичних інститутів. Негативним наслідком такої ситуації може бути вже не тільки криза управління, а й масштабна політична криза, яка може стати серйозною проблемою для стабільності в державі, а можливо, і випробуванням для її існування.

Мета статті – визначити науково-теоретичні підходи до розуміння сутності, змісту і специфіки функціонування політико-адміністративного управління в Україні.

Державна влада – політична влада. “Політика” з грецької – мистецтво управління державою, участь у державних справах. Політика, – підкреслював у свій час Аристотель, – це спілкування, “яке є найбільш важливим з усіх і охоплює собою всі інші спілкування. Це спілкування і називається державою чи спілкуванням політичним” [7, с. 23]. А за Гегелем, держава – це єдина субстанція з культурою і філософією народу, тобто держава – це передусім реалізація духовної ідеї. Виникнення і розвиток нових держав у сучасному світі логічно розглядати як еволюцію політичних інститутів і їх спроможність виконувати свої функції по відношенню до суспільства. Функції держави впливають з інтересів членів суспільства – національних, групових, корпоративних, приватних. Йдеться, передусім, про функції: економічну, охорони правопорядку, ідеологічну (як створення і реалізація офіційної позиції і наряду розвитку держави), у тому числі підтримка державних ЗМІ, концепції освіти, вектора розвитку культури, продукування відповідних державному розвитку ідей, регулювання кризових ситуацій, екологічна, соціальна, культурна, наукова, освітня, охорона прав і свобод громадян. У даному контексті завдання оптимізації виконання державою своїх функцій по відношенню до суспільства безпосередньо пов’язане із системою функціонування політико-адміністративного управління. Проблема його вдосконалення має як теоретичний, так і практичний рівень. На методологічному рівні розв’язання проблеми вдосконалення та оптимізації взаємовідносин можна аналізувати передусім з точки зору завдань і функцій політичного керівництва, політичного лідерства і інституцій державно-адміністративного управління. Але зазначимо, що об’єктивному аналізу заважає певна термінологічна невизначеність. У вітчизняній науці терміни “політичне керівництво”, “політичне лідерство”, “державне управління”, “політико-адміністративне управління”, “публічне управління” вживаються в кількох розуміннях, що значно ускладнює просте зіставлення результатів досліджень і напрямів їх еволюції. Найбільшим недоліком є те, що в рамках широкого тлумачення державного управління політичне керівництво ним поглинається, і саме проблема оптимізації політико-адміністративної взаємодії втрачає свій системно-управлінський смисл [8].

Взаємодія політичної та адміністративної складових системи державного управління залишається однією зі складних проблем, з якою доводиться стикатися в ході розбудови демократичної системи влади та управління в Україні.

Уперше проблема взаємовідносин політики й управління виникла в контексті аналізу взаємовідносин і взаємозв’язку діяльності політиків, політичного керівництва і лідерства, з одного боку, і бюрократії, чиновників, зайнятих різного роду адміністративною діяльністю – з іншого. Не буде перебільшенням, якщо визначити, що ця проблема в різних контекстах постійно привертала до себе увагу, були спроби знайти відповідні інструменти її вирішення, тому що від цього багато в чому залежить і успіх соціальних перетворень [6].

Розглянемо більш детально функціональні відмінності між політичними діячами і державними політичними посадовцями в системі державного управління. За О. Василевським, “адміністративна посада – визначена відповідно до закону або іншого акта законодавства та передбачена штатним розписом посада в органах виконавчої влади, яка займається на професійній конкурсній основі, крім випадків, передбачених законом, для реалізації визначених Законом “Про державну службу України” повноважень. До адміністративних посад належать посади керівників, заступників керівників та спеціалістів, крім політичних і патронатних посад. Особи, які займають адміністративні посади, повинні зберігати інституційну пам’ять, організаційний досвід, забезпечувати стабільну роботу органів державної влади” [3, с. 8]. “Політичні посади – один із трьох типів посад у сфері державного управління, що займаються політичними діячами (політиками), які забезпечують вироблення та реалізацію державної політики. Політичний характер зазначеного виду посад визначається не лише партійністю особи, яка займає цю посаду, а й такими особливостями: а) особливим порядком призначення на посаду; б) особливим порядком звільнення з посади; в) особливими рисами відповідальності, яка має ознаки публічної (тобто відповідальність перед громадськістю, главою держави, парламентом) за наслідки діяльності” [4, с. 141].

З’ясовуючи підстави розмежування політичних і адміністративних функцій в управлінні, необхідно враховувати, що в країнах парламентської демократії склад уряду формується парламентом. Таким чином, організаційна структура уряду відображає як політичні, так і адміністративні аспекти його діяльності.

Як можна бачити з наведених вище відмінностей, публічна політика й управління тісно пов’язані між собою в реалізації державної влади. Є підстави для визначення політичного характеру діяльності державного управління. Водночас політика виступає суттєвою складовою діяльності державної адміністрації та реалізації функцій управління”.

Сьогодні в Україні всі ці функціональні та інституціональні складові мають невизначений стан, що впродовж останніх років негативно позначалося на державному управлінні. “Політика” висувала претензії до виконавчої влади, звинувачувала її в закритості і небажанні втілювати в життя політичні програми. Натомість “адміністративне” (бюрократичний апарат) багато в чому відторгало політичні програми та тенденції.

Визначивши сфери політики та адміністрації, можна побачити, що, попри їхню відмінність, існує сегмент їхнього взаємного перетину: політичний курс, який політики виробляють, та адміністратори, які його реалізують. У цілому, політична й адміністративна складові утворюють систему політико-адміністративних відносин, інтеграційним компонентом якої виступає політичний курс або публічна мета. Зв’язки між політичним та адміністративним компонентами (їхні відсутність або наявність) визначають специфіку моделі політико-адміністративних відносин у певній державі. Ключовими параметрами для обґрунтування певної моделі виступають участь політиків та адміністраторів

у формуванні та реалізації політичного курсу (участь у формуванні публічної мети) та контроль здійснення політики” [10].

Саме в такому аспекті логічним є використання поняття “політико-адміністративне”, яке дає змогу проводити аналіз управління з іншим функціональним навантаженням – з точки зору суб’єктного взаємозв’язку політичної складової, яка вказує безпосередньо на вироблення політики, на адміністративну складову, яка може бути розглянута як посередник інтегративної взаємодії держави й суспільства. У такому ключі вживання терміна “політико-адміністративне” управління дає змогу більш системно виокремити адекватні сучасним викликам принципи взаємовідносин між державою і суспільством, забезпечити відповідний рівень політичної підтримки громадянами органів державної влади, а також прийняття і реалізацію ними політичних ініціатив. Це розширює можливості пошуку шляхів активної взаємодії з органами місцевого самоврядування з метою реалізації державно-управлінських рішень, спрямованих на виконання завдань політико-адміністративного реформування [12].

Ураховуючи масштабність та складність адаптації норм публічного врядування в умовах перехідного посттоталітарного суспільства, британський дослідник Д. Кумбс визначає кілька складнощів у справі адаптації норм публічного врядування. Перша – це так званий ефект “троянського коня” як імовірний результат імпорту сучасних західних політико-управлінських підходів. Співвідношення між державним адмініструванням і політичним процесом завжди залежить не тільки від законодавчого механізму забезпечення нейтральності і захисту прав чиновника, а також і від політичного контексту, в якому такі відношення формуються і відбуваються. Таким чином, – стверджує Д. Кумбс, – ті, хто імпортує установки нейтральності державного управління як способу запобігання змішуванню політичних функцій з впливом партій та особистостей, у результаті можуть стикнутися з тим, що “в поганих руках і при неадекватному інституційному контролі науковий підхід публічної політики може запросто стати ресурсом посилення політичного керівництва країни, а не його обмеження” [13, с. 347]. Така ситуація буде зменшувати роль парламенту і негативно впливати на роботу виконавчої влади. Звідси можна сформулювати другу умову впровадження політико-управлінських новацій, яка полягає в необхідності визначення змісту інституціонального контексту. У цьому контексті пріоритетним завданням є організація контролю над виконанням обов’язків державними чиновниками і забезпечення професіоналізації державної служби. За іншого випадку, як зазначає Д. Кумбс, “використання відповідної риторики забезпечує підтримку егоїстичних інтересів і майстерно вводить в оману, незалежно від того, за допомогою якої риторики це здійснюється: марксизму-ленінізму або прикладного політичного аналізу” [13, с. 348]. Третій аспект “троянського” феномену полягає в тиску зовнішніх сил, які шукають економічні та політичні вигоди від посткомуністичних країн. Так, досвід країн – нових членів ЄС показує, що впровадження нових процедур і структур для оновлення чинних політико-управлінських практик

здійснюється під зовнішнім тиском з боку ЄС, і тим самим створює серйозні виклики традиційним моделям державного управління в цих країнах.

Таким чином, Д. Кумбс відмічає складність “імпорту” концепції публічної політики в країнах, що трансформуються, доводить неможливість стандартного використання цієї концепції без урахування соціально-політичного контексту транзитивних країн і необхідності адаптації до культурних і політичних реалій конкретного суспільства. Проте ці обмеження не зменшують цінності і потенціалу концепції публічної політики.

Отже, інституціональний та функціональний дисбаланс політичних і адміністративних складових чинної системи управління негативно позначається на його ефективності. Негативний досвід попередніх років і численні конфлікти між законодавчою та виконавчою гілками влади ставлять на порядок денний формування такого механізму прийняття рішень, за якого політично-публічна складова була б збалансована з адміністративною “оболонкою” органів управління. Передусім це стосується реінжинірингового підходу до аналізу політико-адміністративної взаємодії. Відомо, що реінжиніринг полягає у створенні цілком нових, більш ефективних бізнес-процесів, а також у заміні існуючих в організації процесів на більш продуктивні. Зазначене перепроектування базується на досить великій кількості принципів і рекомендацій. Деякі з цих принципів беруть свої витоки ще з тейлорівської школи наукового управління, а інші є зовсім новими. Сучасні інформаційні технології надають все більш і більш широкі можливості децентралізованим підструктурам організації обмінюватися інформацією, практично на тому ж рівні якості, коли вони були централізованими. За вимогами цього підходу в процесі мають бути визначені межі, тобто початок і кінець, які встановлюються первинними входами, ініціаторами процесу і виходом, на якому видається результат первинному замовнику процесу” [12].

Подібний погляд спонукає до уточнення поняття “політико-адміністративний процес”, яке, на першій погляд, видається самоочевидним, особливо якщо його мислити як своєрідну суму понять “політичний процес” плюс “адміністративний процес”. По суті, політичний процес у даному разі розглядається в динамічному аспекті, на відміну від розгляду його в статичній площині. Політичний процес як діяльність являє собою ту чи іншу технологію здійснення влади суб’єктом політики. Однак остання пропозиція, на нашу думку, надто вже звужує тлумачення поняття “політичний процес”. Це поняття, навпаки, варто вважати найбільш широким, а політичні зміни і політичний розвиток вважати окремими різновидами політичного процесу, розкриваючи його в аспектах “стабільність (стаціонарність) – зміни” та “зміни кількісні – зміни якісні”. Тобто політичний процес постає як політичне явище, розглянуте в часовому вимірі. Тому окреслення поняття політичного процесу доцільно робити також через установлення 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 – це 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. Реформування влади має передусім забезпечити посилення ролі держави в житті суспільства при одночасному зростанні участі громадськості в управлінських і політичних процесах.

Відмітимо, що одним з пріоритетних завдань політико-адміністративного реформування є також переорієнтація традиційної пострадянської номенклатурної бюрократії на формування нової філософії взаємовідносин з політичним істеблїшментом і 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, які відбуваються в суспільстві, інакше вони не будуть ефективними і тривалими. Йдеться передусім про готовність громадян бути задіяними у процесі вироблення, прийняття і контролю політико-адміністративних рішень, тобто перейти від пасивного об'єкта, що спостерігає за процесами, до активних дій, які перетворюють його на рівноправного партнера, суб'єкта впливу на процес реалізації політико-адміністративних рішень [11].

З урахуванням викладеного матеріалу можна зробити такі висновки. Стратегічні тенденції розвитку сучасної системи державного управління пов'язані із становленням соціальної держави. Критерієм ефективності політико-адміністративних перетворень за таких умов є результативність і соціальний ефект управлінської діяльності як інструмент задоволення інтересів суспільства.

Одним із напрямів демократичного політико-адміністративного реформування є передача частини функцій держави громадянському суспільству, виходячи з того, що суспільство, громадяни готові взяти на себе відповідальність реалізовувати ці функції.

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.

Необхідно створити таку систему управління, яка б була спрямована на надання якісних послуг населенню і суспільству, а також поступову трансформацію ієрархічної системи управління в поліархічну. Це можливо завдяки створенню відкритої системи взаємодії – залучення громадян до прийняття рішень на різних рівнях – від місцевих громад до впливу на процес прийняття політичних рішень на національному рівні, а також підвищення відповідальності держави перед громадянами – у тому числі відповідальність за управлінські рішення та їх наслідки.

Слід розробити дієвий механізм контролю влади з боку суспільства на всіх рівнях управлінської ієрархії.

На сьогодні досвід посткомуністичних держав однозначно засвідчує: успіх спостерігається лише там, де за основу національної моделі модернізації взято процес

зміни парадигми соціального управління суспільством. В усіх інших випадках (коли в центрі модернізаційних змін були корпоративні інтереси, геополітичні пріоритети, абстрактні цінності чи принципи) країни надовго опинилися в кризово-стагнаційному стані, що нерідко супроводжувався конфліктами та дестабілізацією.

Успіх основних напрямів політико-адміністративних управління в суспільстві вирішальною мірою залежить від адекватності форм і методів соціального управління тим процесам, що ведуть до становлення нового типу соціальної організації.

Перспективи подальших досліджень полягають у розробці механізму підвищення довіри до владних інституцій через формування нового типу партнерських взаємовідносин політичних адміністративно-виконавчих структур і громадянського суспільства; впровадженні механізму відкритості і прозорості діяльності владних структур, передусім виконавчої гілки влади; підвищенні якості надання управлінських послуг населенню, а також налагодження зворотного взаємозв'язку з населенням, який дозволить адекватно оцінювати наслідки управлінських дій, результати впровадження політико-адміністративних рішень, їх відповідність очікуванням, а також ступінь підтримки.

Література:

1. Адміністративний процес // Юрид. енцикл. – К. : Укр. енцикл. ім. М.П. Бажана, 2004. – Т. 1. – С. 53–58.
2. Бебик В. Глобальне громадянське суспільство: теорія, методологія, менеджмент / В. Бебик // Політ. менеджмент. – 2006. – № 2 (17). – С. 140–147.
3. Валецький О. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства / О. Валецький. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 217 с.
4. Гонцяж Я. Адміністративна реформа: нездійсненні мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях до реалізації основних компонентів адміністративної реформи? / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 153 с.
5. Государственное управление и государственная служба в трансформирующемся обществе / под ред. Ю. В. Яковца. – М. : РАГС, 2001. – 169 с.
6. Государственная политика и управление : учебник. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. – 384 с.
7. Дзялошинский И. М. Гражданские коммуникации и публичная политика. Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: Ежегодник 2006 / И. М. Дзялошинский // Рос. ассоциация полит. науки / глав. ред. А. И. Соловьев. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2007. – 551 с.
8. Дибиров А.-Н. З. Теория политической легитимности : Курс лекций / А.-Н. З. Дибиров. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2007. – 272 с.
9. Дмитренко М. Політична культура особистості трансформаційного суспільства: проблеми визначення та формування / М. Дмитренко // Нова парадигма. – 2004. – Вип. 40. – С. 179–183.

10. *Рабренович А.* Теоретические основы политико-административных отношений / А. Рабренович // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? ; под ред. Т. Верхейна ; пер. с англ. – М. : Права человека, 2001. – С. 10–29.
11. *Тертичка В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.
12. 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. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 300 с.
13. *Кумбс Д.* Введение в концепцию публичной политики в контексте посткоммунистического транзита / Д. Кумбс // Публичная политика: от теории к практике / сост. и научн. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. – СПб. : Алтейя, 2008. – С. 338–353.
14. *Bertelli M.* Public Administration and the Constitution / M. Bertelli, L. Laurenc. – Johns Hopkins University Press, 2006.
15. *Boin A.* The Politics of Crisis Management : Public Leadership Under Pressure / A. Boin. – New York : Cambridge University Press, 2005.
16. *Bozeman B.* Public Management Strategies / B. Bozeman, J. Straussman. – San Francisco : Jossey Bass, 1990.

Надійшла до редколегії 26.10.2013 р.

УДК 35.078.1:321.02

В. В. ЗАБЛОЦЬКИЙ

КОНСТРУКТИ ТА УНІВЕРСАЛЬНІ ЧИННИКИ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ: СПРОБА СИСТЕМАТИЗАЦІЇ

Проаналізовано особливості різноманітного наповнення одних і тих же державноуправлінських конструктів вищого порядку в різних суспільствах, запропоновано методологію систематизації універсальних чинників державотворення, що формують той чи інший стиль та режим державного управління в кожній конкретній країні.

Ключові слова: державотворчі конструкти, чинники державотворення, стиль державного управління, фактори стилю державного управління.

This paper analyzes the characteristics of various filling the same state and management of higher order constructs in different societies, systematic methodology proposed state universal factors that shape a particular style and mode of governance in each country.

Key words: the state constructs the factors state-style governance, factors style of government.