



Валерія Голубь,

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ

Політико-адміністративне управління посттоталітарного суспільства: ревізія традиційних функцій держави

Здійснено комплексний аналіз теоретико-методологічних аспектів зв'язку напрямів еволюції політико-адміністративного управління з тенденціями зміни традиційних функцій держави посттоталітарного суспільства. Обґрунтовано їх зумовленість завданнями забезпеченням адекватної соціальної взаємодії інституцій громадянського суспільства і держави.

Ключові слова: Політико-адміністративне управління, державний менеджмент, функції держави, громадянське суспільство, політичні інститути.

The complex analysis of theoretical and methodological aspects of communication of directions of evolution of politico-administrative management is carried out with the tendencies of change of traditional functions of the state of post totalitarian society. Their conditionality is grounded by the tasks by providing of adequate social co-operation of institutions of civil society and state.

Key words: politico-administrative management, public administration, functions of the state, civil society, political institutes.

Постановка проблеми. Структурно-функціональні та змістовні зміни традиційних функцій держави перехідних суспільств виступають детермінуючими факторами змін вектора еволюції політико-адміністративного управління, соціальної самоорганізації і адекватної взаємодії з громадянським суспільством. Це потребує об'єктивного аналізу соціальних та когнітивних чинників, які впливають на зміни і тенденції розвитку політико-адміністративного управління в українському суспільстві.

Стан розробленості проблеми. Проблеми політико-адміністративного реформування є предметом розгляду науковців з різних галузей знань - передусім юридичної, економічної, політичної наук, а також науки державного управління. Про це свідчать праці В.Бакуменка, А.Колодій, В.Рєбкала, Л.Сморгунова, В.Комаровського, К.Полліт, К.Худа та ін.

Однак дослідження в основному концентруються на окремому аналізі змісту та перспектив політичного та адміністративного реформування. Питання системного аналізу дослідження процесів реформування відносно зміни функцій посттоталітарних держав залишаються відносно малодослідженим феноменом.

Мета дослідження - комплексний аналіз теоретико-методологічних аспектів зв'язку еволюції політико-адміністративного управління з тенденціями зміни традиційних функцій держави та її складових.

Виклад основного матеріалу. Особливості та перспективи розвитку перехідних суспільств на зламі століть з особливою гостротою 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 й субординацію пріоритетів державної політики. 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. Реформування і трансформацію політико-адміністративного управління доцільно розглядати як адаптацію системи (держави як політичного інституту) до нових функціональних імперативів. Відповідно і система політико-адміністративного управління має відповідати і змінюватися у зв'язку зі зміною функцій держави. Можна констатувати, що не всі держави спроможні адекватно реагувати на такі зміни і виклики з відповідним реформуванням і трансформацією політико-адміністративних структур і інституцій громадянського суспільства на всіх рівнях. У такому разі вони або зникають як самостійні суб'єкти, або ідуть в іншому напрямі розвитку. Система управління повинна бути такою, щоб вона могла забезпечити виконання державою своїх функцій (починаючи від захисту власності і життя, підтримки незахищених верств населення, створення механізму реалізації конституційних прав та свобод) по відношенню до суспільства. 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 масштабна політична криза, яка може стати серйозною проблемою для стабільності в державі, а, можливо, і випробуванням для її існування. Державна влада - влада політична. Відомо, що "політика" з грецької - мистецтво управління державою, участь у державних справах, 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 інсти-

тутів і їх спроможність виконувати свої функції по відношенню до суспільства. Виходячи з того, що органами держави є урядові структури, фінансова система, збройні сили, силові відомства, відповідно сучасним завданням для держави є своєчасне реагування на проблеми і пошук адекватного виходу з кризових ситуацій. Основні характеристики держави ґрунтуються на тому, що держава - форма соціальної організації громадян (на основі законів і правил, виходячи з владної форми їх закріплення), яка здійснює управління суспільством і є головним елементом політичної системи. Держава має монопольне право на примус для реалізації прийнятих законів і забезпечення охорони існуючого державного ладу і порядку.

Функції держави повинні впливати з інтересів членів суспільства - національних, групових, корпоративних, приватних. Йдеться передусім про економічну, охорону правопорядку, ідеологічну (як створення і реалізація офіційної позиції і напряду розвитку держави), у тому числі підтримка державних ЗМІ, концепції освіти, вектора розвитку культури, продукування відповідних державному розвитку ідей, регулювання кризових ситуацій, екологічну, соціальну, культурну, наукову, освітню, охорону прав і свобод громадян.

Слід зазначити, що існують різні моделі співвідношення держави і суспільства, а відповідно і різний акцент щодо виконання державою своїх функцій. Йдеться передусім, по-перше, про пріоритет держави при визначенні суспільних цілей і пріоритетів розвитку, підпорядкування приватних інтересів державним (що характерно для тоталітарних держав), по-друге - про ліберальну модель, яка виходить ще з концепції держави - "нічного сторожа" і передбачає обмеження державного контролю і втручання в економіку, тобто така форма взаємодії, коли люди передають частину власних прав державі як органу, який повинен представляти і захищати їх інтереси, а держава повинна це робити, а якщо ці умови порушуються, то народ має право на їх захист різними засобами, у тому числі і за допомогою революції. До речі, самі ці ідеї, в основному, були покладені в концепції розвитку нових постсоціалістичних держав.

Актуальним завданням для держави є своєчасне реагування на проблеми і пошук адекватного виходу з кризових ситуацій. Аналізуючи стан розвитку сучасних держав як сукупності організацій, що здійснюють управління суспільством і є головним елементом політичної системи, можна говорити про існування нерозвинених держав - держав-бюрократій, держав-конгломератів і розвинених держав-націй (правових). Сьогодні ми спостерігаємо за виникненням нових бюрократичних тенденцій, що сприяли появі нового угруповування - певного політико-адміністративного класу, який на початку реформ допомагав бізнесу впливати і навіть "захопити" державу, водночас розвивається протилежна тенденція - встановлення повного

контролю бюрократії (адміністративної влади) над бізнес-структурами, створення альянсу для досягнення власних або корпоративних цілей.

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 та зовнішнього середовища. Відповідно і система державного управління має відповідати та змінюватися у зв'язку зі зміною функцій управління. Реформування і трансформацію необхідно розглядати як адаптацію системи (держави як політичного інституту) до нових функціональних імперативів. Підкреслимо, що не всі держави спроможні адекватно реагувати на такі зміни і виклики з відповідним реформуванням усіх рівнів, і в такому разі вони або зникають як самостійні суб'єкти, або ідуть в іншому напрямі розвитку. Система управління повинна бути такою, щоб вона могла забезпечити виконання державою своїх функцій (починаючи від захисту власності і життя, підтримки незахищених верств населення до створення механізму реалізації конституційних прав і свобод) стосовно суспільства. Наслідком неефективного державного управління є прояви недовіри до влади всіх рівнів, зниження авторитету держави, її впливовості і спроможності вирішувати складні економічні, соціальні й політичні суспільні проблеми. Йдеться також і про суттєве зниження довіри до традиційних політичних інститутів. Негативним наслідком такої ситуації може бути вже не тільки криза управління, а масштабна політична криза, яка може стати серйозною проблемою для стабільності в державі, а, можливо, і випробуванням для її існування. Для країн з перехідною економікою, як правило, характерним є низький рівень розвитку громадянського суспільства і демократичного правління, а відповідно розраховувати на раціональний діалог влади і суспільства в пошуках виходу з кризи важко.

Аналізуючи об'єктивні причини необхідності сучасних реформ та виходячи з аналізу традиційних функцій держави і її завдань як політичного інституту, відзначимо, що це передусім низька ефективність держави як політичного інституту, її неспроможність подолати кризові явища в економіці, політичну нестабільність, корупцію, зростання злочинності, соціальну напруженість, а також зростання недовіри до всіх форм владних інституцій.

У цьому контексті завдання оптимізації виконання державою своїх функцій по відношенню до суспільства безпосередньо пов'язане з 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 та інституцій державно-адміністративного управління. Але такому об'єктивному аналізу заважає певна термінологічна невизначеність. У вітчизняній науці терміни "політичне керів-

ництво", "публічне управління", "державне управління", "політико-адміністративне управління" вживаються у кількох розуміннях, що значно ускладнює просте зіставлення результатів досліджень і напрями їх еволюції. Найбільшим недоліком є те, що в рамках широкого тлумачення зміст і функціональне навантаження таких складових взаємоперетинаються, або одне поглинає інше і саме проблема оптимізації втрачає свій системно-управлінський смисл. За вузького тлумачення політичного та адміністративно-управлінського рівнів проблема оптимізації політико-адміністративної взаємодії має редукований, внутрішньоінституціональний характер - як взаємодія адміністративного і політичного управління в рамках органів державної влади. Тим самим втрачається контекст цієї взаємодії, який, власне, і визначає її в умовах демократичного врядування.

Лінія розмежування політичного і адміністративно-управлінського рівнів (рівнів політичного керівництва і державного управління) в структурі державного апарату визначається чинним правовим полем, традиціями та поточною розстановкою сил, фактичним поділом влади в суспільстві й державі. При цьому розмежування сфери політичного керівництва і сфери державного управління де-юре і де-факто можуть не збігатися. Існують також державні посади та інституції, які фактично поєднують у собі в різній пропорції і політичні, і адміністративні функції, утворюючи своєрідну перехідну смугу між політичними і державно-адміністративними рівнями. Тому оптимальність розмежування політичного та управлінського в роботі державного апарату виходить за межі виключно юридичної постановки питання.

На наш погляд, вирішення теоретичної складової проблеми оптимізації політико-адміністративної взаємодії можливе передусім на основі чіткого нормативного і термінологічного розмежування рівнів політичного керівництва та державного управління, які насамперед можна визначити як підсистеми в структурі держави й суспільства, що пов'язані між собою комплексом інформаційних, фінансових та субординаційних інтеракцій. По суті, йдеться про два якісно відмінні різновиди реалізації управлінських функцій держави, які більш-менш виразно виокремлюються в структуруванні будь-якої політико-адміністративної системи. Але не тільки державні відносини і нові функції держави впливають на новий формат співвідносин у структурі політико-адміністративного управління. Попри всю сталість державних та історико-культурних традицій і збереження політичного режиму, політико-адміністративні відносини можуть у широких межах еволюціонувати і в процесі розвитку однієї й тієї ж самої державності. Лінія розмежування рівнів політичного керівництва і державного управління в структурі державного апарату визначається чинним правовим полем, традиціями та поточною розстановкою сил, фактичним поділом влади в суспільстві й державі.

Доречним буде аналіз політичного керівництва, лідерства і державного управління (адміністрування) як якісно відмінних різновидів реалізації управлінських функцій, що виокремлюються в структуруванні будь-якої політико-адміністративної системи і розмежовуються за допомогою таких параметрів, як ціннісне - інструментальне; пріоритет інтересів і потреб людей - пріоритет норм, регламентів, інструкцій; загальні завдання - вузькоспеціалізовані, конкретні завдання; орієнтація на перспективу - ситуативна орієнтація; домінування функцій планування мотивації - домінування функцій організації контролю; творчий, нестандартний характер завдань - стереотипність, рутина; пов'язане з верхніми щаблями влади - пов'язане з нижніми щаблями влади.

Наявність такого розмежування є універсальним атрибутом функціонування будь-якого державного апарату. Однак лінії політико-адміністративного розмежування є досить динамічними і мінливими явищами. Диференціація та інтеграція політико-адміністративних функцій може суттєво відрізнятися в контексті різних типів і форм державності. При цьому відмінності в устроях різних суспільств більше торкаються політичного рівня, ніж адміністративного. Визначальним є те, що за демократичного суспільного устрою склад політичного керівництва через виборчі механізми є залежним від суспільства, соціальних інтересів громадян. Це зумовлює високу динамічність політичного прошарку і створює можливість виконувати функцію агрегації превалюючих суспільних потреб.

Такий стан справ у демократичному соціумі більш чітко виокремлює політичну верхівку від порівняно сталої адміністративної системи, ніж у тоталітарному, де політичне керівництво не обирається і є значною мірою незалежним від суспільства. У даному випадку принцип формування складу політичного керівництва є, по суті, таким самим, як і адміністративного апарату. Це зумовлює монолітний характер політико-адміністративної системи. Загалом можна сказати, що адміністративна система тут політизується, а політична - адмініструється. Водночас унаслідок високої централізованості тоталітарної політико-адміністративної системи відбувається набагато більша концентрація політичних функцій на верхівці державного механізму, ніж це характерно для демократичної держави. Для перехідних суспільств ми маємо певний "гібрид", коли можна спостерігати абсолютну підміну понять і неспроможність наповнити нові інституціональні утворення реальною спроможністю виконання передбачених ними функцій. За такої ситуації можна говорити про виникнення нових тенденцій, передусім про "керувану демократію", а також про наявність нового впливового соціального прошарку - неонеменклатури, яка за відсутності реального громадянського суспільства уособлює в собі не тільки адміністративні управлінські функції, а й повністю впливає і здійснює контроль над суспільними ресурсами, над розстановкою владних сил і діями ключових політичних гравців, а також за

результатами економічних, соціальних, політичних перетворень і перерозподіл сфер впливу і володіння ресурсами. Неономенклатура сьогодні справляє безпосередній вплив на прийняття або коригування політичних рішень, а в разі потреби або відповідно до власних інтересів вміє успішно їх блокувати. Навіть концепція "соціальної відповідальності бізнесу" (за ширмою начебто державних інтересів) активно адаптується під задоволення власних інтересів нової номенклатури. Наявність декларативних напівдемократичних інститутів, високий рівень корупції, а також слабкість правих регламентацій лише допомагає в такій грі.

Аналіз політичного аспекту будь-яких процесів реформування свідчить, що хоч би як техніко-раціонально виглядав процес реформування, це передусім є політична проблема, яка впливає на поділ влади, владних ресурсів, сфери впливів і реалізації особистісних або групових інтересів, або інтересів населення і демократизації політико-управлінських процесів. Якщо говорити про проблему оптимізації взаємодії політичного та адміністративно-управлінського рівнів у системі владної взаємодії, треба мати на увазі одну дуже важливу обставину, яку можна назвати принципом альтернативності у взаємодії політичного керівництва та державного управління. Справа в тому, що апарат державного управління в сучасному суспільстві є хоч і провідним, але не єдиним механізмом у розпорядженні політиків, за допомогою якого окремих політичний лідер, або владна верхівка в цілому має змогу справляти управлінський вплив на суспільство. У цьому контексті існує широке коло альтернативних засобів втілення політичної волі в реалії суспільного життя: звернення політичного керівництва до громадян через різного роду засоби масової інформації; делегування владно-управлінських повноважень органам місцевого самоврядування; залучення до співробітництва громадських та релігійних організацій, політичних рухів та політичних партій тощо. Пошук шляхів оптимізації політико-адміністративної взаємодії має базуватися, так би мовити, на альтернативістському погляді на проблему практичної реалізації політичних рішень. Можна також ставити питання і про оптимальний розподіл функцій реалізації даного політичного рішення між державним управлінням і альтернативними йому засобами.

Крім того, треба мати на увазі також проблему балансу між процесами політико-адміністративного управління і соціальної самоорганізації. Суб'єкти політичного й адміністративного управління не повинні подавляти механізми соціальної самоорганізації в громадянському суспільстві, в громадянському житті та політичній сфері суспільства, як і не пускати суспільні процеси на повний самоплив. Можна говорити про існування певної межі, покладаючись на закладені в природу людського суспільства тенденції до соціальної самоорганізації. Тому важливим аспектом вдосконалення публічного управління (як управління суспільством разом з самим суспільством) є

пошук гармонії між структурами системи політико-адміністративного управління і громадянським суспільством.

Відповідно і в економічній сфері повинна шукатися рівновага між процесами політичного втручання та державного регулювання і ринковими механізмами. Тут негативний ефект мають обидві крайнощі: і надмірна лібералізація економіки, і надмірне її адміністрування.

Одним з пріоритетних завдань політико-адміністративного реформування є переорієнтація традиційної пострадянської номенклатурної бюрократії на формування нової філософії взаємовідносин з політичним істеблшментом 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 залученими у процес вироблення, прийняття і контролю політико-адміністративних рішень, тобто перехід від пасивного об'єкта, який спостерігає за процесами, до активних дій, які перетворюють його в рівноправного партнера, суб'єкта впливу на процес прийняття, реалізації і контролю політико-адміністративних рішень.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, вектор політико-адміністративного реформування в контексті підвищення дистрибутивних якостей системи публічного управління безпосередньо пов'язаний з оптимізацією виконання державою своїх функцій по відношенню до суспільства. Проблема такого вдосконалення має як теоретичний, так і практичний рівень. Подальші дослідження мають зосереджуватися на аналізі нових функцій посттоталітарних держав по відношенню до суспільства і пошуку шляхів адаптації цих функцій до нових пріоритетів у розробці перспектив політико-адміністративного реформування.

Список використаних джерел

1. Курочкин А. В. Эффективность государственного управления / А. В. Курочкин // Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. - СПб. : Изд-во Санктпетербург. ун-та, 2000. - С. 46-68.
2. Лобанов В. В. Государственное управление и общественная политика / В. В. Лобанов. - СПб. : Питер, 2004.
3. Політичні інститути та процеси в умовах трансформації українського суспільства / за заг. ред. А. Пойченка, В. Ребкала. - О. : ОРІДУ НАДУ, 2006.
4. Політологія. Кн. I. Політика і суспільство. Кн. II. Держава і політика / А. Колодій, Л. Климанська. - К. : Ельга, Ніка-Центр, 2003.
5. Ребкало В. А. Політичні інститути у процесі формування системи влади : навч.-метод. посіб. / В. А. Ребкало, Л. Е. Шкляр. - К. : Міленіум, 2003. - 172 с.
6. Braibant G. The Past and Future of Public Administration / G. Braibant // International Review of Administrative Sciences. - 2002. - Vol. 68. - N 3.

7. Knill Ch. Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance / Ch. Knill, D. Lehmkuhl // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. - 2002. - Vol. 15. - N 1.

8. Owen E. Hughes. Public management & Administration / Hughes E. Owen. - Great Britain : McMillan Press LTD, 1994.

9. Pollit Ch. Managerialialism & Public Services : The Anglo-American Experience / Ch. Pollit. - Oxford : Basil Blackwell , 1990.

Ігор Грицяк,

*доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри європейської інтеграції НАДУ*

Олексій Хоменко,

кандидат медичних наук,

помічник Віце-прем'єр-міністра

у справах європейської та євроатлантичної інтеграції

Основні концепції диференційованої європейської інтеграції

Досліджуються такі найбільш поширені концепції диференційованої європейської інтеграції, як "багатошвидкісна Європа", "європейське меню" та "Європа змінних геометрій".

Ключові слова: європейська інтеграція, диференційована європейська інтеграція, концепції диференційованої інтеграції.

The research is focused on the such most common differentiated europeans integrating conceptions, as 'Multi-Speed' Europe, 'A La Carte' Europe and 'Variable-Geometry' Europe.

Key words: The European Integration, differentiated european integration, conceptions of differentiated integration.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Сучасні проблеми внутрішнього та міжнародного характеру, зумовлені світовою фінансово-економічною кризою та іншими причинами, в жодному разі не повинні зменшувати увагу до явищ і процесів, які відбуваються в Європейському Союзі. Якраз навпаки - їх складність і динаміка зумовлюють гостру потребу в дослідженнях як існуючих у західній науці європейської інтеграції теорій, концепцій і підходів, так і нових здобутків, зокрема з питань диференційованої інтеграції та досвіду їх практичного втілення. Такі дослідження можуть мати надзвичайно важливе значення для України з огляду на поступову реалізацію державної політики у сфері європейської інтеграції.