

Список використаних джерел

1. Лобіювання узаконять? // Уряд. кур'єр. - 2009. - 16 трав. - № 85. - С. 5.
2. Проблеми легітимації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання : матеріали громад. обговорення, м. Київ, 12 жовт. 2009 р. / передм. М. Оніщук ; авт.-упоряд. В. Федоренко, Д. Базілевич та ін. ; за заг. ред. В. Федоренка. - К. : СПД Москаленко, 2009. - 108 с.
3. Федоренко В. Л. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні / В. Л. Федоренко, Я. О. Кагляк // Бюл. М-ва юстиції України. - 2009. - № 4-5. - С. 75-88.
4. Федоренко В. Л. Інститут лобіювання у країнах західної демократії та перспективи його легітимації в Україні / В. Л. Федоренко, В. Ф. Нестерович // Бюл. М-ва юстиції України. - 2009. - № 9. - С. 13-25.
5. Ethics Commitments by Executive Branch Personnel: Executive Order 13490 of January 21, 2009 // Federal Register. - 2009. - Vol. 74. - N 15. - January 26. - P. 4673-4678.
6. Honest Leadership and Open Government Act of 2007 // Public Law. - 2007. - 14 Sept.
7. Thurber J. A. Campaigns and elections American style / Ed. by James A. Thurber and Candice J. Nelson. - 3d ed. - Boulder, Colo : Westview Press, 2009. - 339 p.
8. Законопроект "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів" ("Про лобіювання") [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/24398>

Віталій Батушан,

аспірант кафедри державної політики

та управління політичними процесами НАДУ

Особливості взаємодії та взаємовпливу політичного лідерства і державного управління в контексті конституційної реформи в Україні

У статті наголошується на суперечливості та незавершеності конституційних змін, які зумовлюють дослідження та подальше вдосконалення політичного лідерства і державного управління, спроможного забезпечити якість управління в державі. Підкреслено особливість взаємодії та взаємовпливу політичного лідерства і державного управління в теоретичній розробці, що зумовлена складними та суперечливими процесами державної розбудови України.

Ключові слова: політична система, політичне лідерство, державне управління, інститут політичного лідерства, політичний лідер, політична відповідальність, політичний досвід.

The article emphasizes that the inconsistency and incompleteness of the constitutional changes, which cause further improvement and study of political leadership and governance that can ensure the quality of governance in the country. Exaggeratedly feature interaction and interference of political leadership and

governance in the theoretical development, reflecting the complex and contradictory processes of state building in Ukraine.

Key words: political system, political leadership, state administration, institute of political leadership, political leader, political responsibility, political experience.

Постановка проблеми. Для перехідних суспільств однією з пріоритетних є проблема збалансування політичного лідерства і державного управління, осмислення інституційної, нормативної та суб'єктивної взаємодії державного управління і політичного лідерства в системі соціальних і політико-управлінських зв'язків.

Однією із проблем, що зумовлена складними та суперечливими процесами державної розбудови України, є відсутність на законодавчому рівні розмежування політичного лідерства і державного управління.

Аналіз наукових досліджень, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, свідчить, що єдиного підходу до вирішення цього питання в науці не існує.

Українські політологи досліджують особливість взаємодії та взаємовпливу політичного лідерства і державного управління у теоретичній роботі, що обумовлена складними та суперечливими процесами державної розбудови українського соціуму.

На сьогодні державне управління в руслі загальносистемного підходу аналізується в роботах Н.Нижник та О.Машкова [7]. Вони здійснили чітке структурне та функціональне розмежування державного управління та політичного лідерства, розглядаючи їх як дві функції єдиної самокерованої системи, за яких саморегуляція здійснюється внутрішніми стохастичними процесами. І хоча політичне лідерство та державне управління було розмежовано за функціями і структурами в межах політичної системи, водночас було знято питання про необхідність регулювання цих двох сторін управлінського процесу.

М.Ф.Головатий наголошує, що ефективному функціонуванню управлінського апарату шкодить відсутність стратегії, тактики, досвіду, культури управління та механізму відбору майбутніх представників еліти за етнічною, національною ознакою титульної нації [2].

Професор Г.В.Атаманчук справедливо зазначає, що сутність державного управління виявляється не стільки через термін "діяльність", скільки через атрибутивну ознаку "вплив", а саме: вплив органів держави на інші органи, з якими встановлюються вертикальні й горизонтальні зв'язки [7, с. 9].

Російський науковець О.С.Яхонтова, досліджуючи проблеми управлінського лідерства, дійшла висновку, що лідер-управлінець - "це індивід, який гармонійно поєднує у собі лідерські та менеджерські якості. Як менеджер лідер-управлінець реалізує свої легітимні повноваження та статусну владу з метою вирішення організаційних завдань, а як лідер він використовує силу особистісного впливу на підлеглих". Однак не кожен менеджер і не кожен

лідер має більше можливостей ефективно управляти організацією, ніж просто менеджер або неформальний лідер, який не має влади [16, с. 54].

Як зазначають А.Огарьов та А.Понеділков, основна дилема політичного лідерства і держави полягає в тому, що політичний лідер, виступаючи представником групових інтересів, не має особливих зобов'язань перед державою, у той час як держава повинна представляти і узгоджувати інтереси всіх груп суспільства і мати перед ним довгострокові зобов'язання. Одночасно державний службовець (представник державної влади) обмежений у своїх діях і висловлюваннях дисципліною та етикою державних зобов'язань, його норм і цінностей, не володіє свободою політичного лідерства.

Досить часто, реалізуючи державний корпоративний інтерес, він виступає в ролі тільки виконавця державної волі. Однак "... діалектика політичного лідера і державної влади полягає в тому, що лідер, який не знає і не вміє вписуватися в механізм державної служби, навряд чи здатний стати державним діячем. Він так і залишиться політичним актором. Але і державний службовець, який займає відповідне становище і не володіє технологіями політичного лідерства, не зможе стати політичним діячем і навіть втратить доступ до державної влади в умовах політичної конкуренції" [12, с. 253].

Метою статті є узагальнення значних теоретичних напрацювань у вивченні особливостей взаємодії та взаємовпливу політичного лідерства і державного управління сучасною політичною наукою - як вітчизняною, так і зарубіжною.

При написанні статті нами були використані праці: В.Афанасьєва [1], М.Головатого [2], І.Львіна [4], М.Логунової [6], Н.Нижник [7], А.Пахарева [8], В.Ребкала, Б.Гаєвського [11], С.Телешуна [13], В.Токовенко [14], М.Шавлена [15] та інших дослідників, в яких теоретично обґрунтовані поняття, особливості взаємодії та взаємовпливу політичного лідерства і державного управління в умовах трансформації суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Демократизація українського суспільства по-новому ставить питання про роль та значення політичного лідерства. Залежно від того, як суспільство буде ставитися до політичних лідерів, оцінювати їх діяльність, безпосередньо буде залежати і їх ставлення до демократії як системи врядування.

Крім того, визначення особливостей політичного лідерства в умовах здійснення конституційної реформи має принципове значення для становлення сучасної системи державного управління в Україні. Практика модернізаційних реформ підтверджує потребу у збалансуванні політичного лідерства і управлінської діяльності.

Залежно від методів дослідження окреслена проблема вивчалась у контексті різних концептуальних підходів. На сьогодні серед них можна виділити кілька основних, виокремлення яких базується не на підставі окремих досліджень, а на базі консолідації цілих наукових напрямів та шкіл.

Першу групу поглядів на проблему збалансування політичного лідерства і державного управління можна назвати нормативним підходом. На сьогодні він є найбільш поширеним способом аналізу проблеми. Взаємовідносини між державним управлінням та політичним лідерством розглядаються як нормативно-правова проблема, що вирішується юридичними засобами, а саме - шляхом розподілу прав та повноважень різноманітних структур влади і дотримання Конституції та законодавства України. Більшість досліджень у нашій країні здійснюються в межах цього підходу, і проблема державного управління розглядається переважно як політично-правова - об'єкт дослідження юристів [14, с. 191].

Позитивним у цьому підході є спроба практичного розв'язання проблеми збалансування державного управління та політичного лідерства (прийняття законів та підзаконних актів). Негативним є ігнорування соціального контексту функціонування державних структур та ізоляція сфери державного управління від загальної стратегії розвитку суспільства.

Другий підхід можна означити як загальносоціальний. Він базується на аналізі проблеми державного управління та політичного лідерства крізь призму соціального інтересу. Дослідження зазвичай концентрується на висвітленні механізмів передачі соціального інтересу на структури влади і відповідно прийнятті та реалізації державних рішень. Підхід найбільш відомий через марксистську соціальну теорію, був панівним у радянській науці. Позитивним у цьому підході є віднесення проблем державного управління до системи інтересів та взаємин соціальних груп і суб'єктів політики. Негативним є певне розчинення проблем державного управління в системі взаємовідносин соціальних груп [14, с. 192].

Третій підхід виник на засадах загальної теорії систем і тому має назву загальносистемного. Його ще називають кібернетичним. Початок застосування такого підходу до осмислення політичних та соціальних систем поклали роботи Р.Парсонса, Д.Істона. Відомі праці із загальносистемного аналізу управління належать В.Афанасьєву. На сьогодні в руслі загальносистемної парадигми аналізується державне управління в роботах Н.Р.Нижник та О.А.Машкова [7]. У межах загальносистемного підходу було здійснено чітке структурне та функціональне розмежування державного управління та політичного лідерства. Однак сама проблема їх збалансування розв'язана не була: управління і лідерство розглядалися як дві функції єдиної самокерованої системи, припускалося, що її саморегуляція здійснюється внутрішніми стохастичними процесами. Позитивною стороною підходу є виокремлення загальних підвалин розмежування політичного лідерства та державного управління за функціями і структурами в рамках політичної системи. Негативною стороною є, по суті, зняття самого питання про необхідність регулювання цих двох сторін управлінського процесу, відмінність яких значною мірою спиралася на загальносистемний рівень дослідження.

Четвертий підхід - інституціональний - найбільш поширений у сучасній політичній науці, аналізу політичного лідерства і державного управління, що здійснюється в межах концепції політичної системи. Його суть полягає в тому, що обидва різновиди управлінської діяльності розмежовуються інституційно в контексті виконавчої гілки влади - на інститути політичного лідерства та державного управління. Позитивною стороною такої точки зору є поєднання політико-системного і конкретно-управлінського аналізу. Негативною - формалізація управлінського процесу, що негативно позначається на його дослідженнях у таких аспектах, як: 1) ігнорування соціокультурного фактора управління; 2) відхід від розмаїття об'єктів управлінського процесу [14, с. 193].

Останній підхід можна назвати адміністративно-управлінським. Виник він останніми десятиліттями спочатку в США, а потім у Європі. В рамках адміністративно-управлінської методології державне управління аналізується як самостійний об'єкт наукового дослідження. Формально проблема політичного лідерства виводиться за межі аналізу. Однак реально воно залишається об'єктом дослідження як основний компонент політичного детермінанта державного управління [3].

У межах системного підходу проблема взаємодії політичного лідерства та державного управління розглядається як основна проблема підвищення управлінської здатності суспільства. Прихильники такого підходу виходять із того, що політичне лідерство не просто функціонально пов'язане з прийняттям загальностратегічних рішень, а є акумулятором соціальних потреб та інтересів. У демократичному суспільстві воно трансформує розуміння соціумом своїх завдань і цілей в управлінську форму стратегічних та політичних рішень [7].

Важливою проблемою співвідношення політичного лідерства і державного управління в умовах здійснення конституційної реформи в Україні є розподіл функцій державного управління. У сучасній світовій практиці здійснюється диференціація розпорядчо-виконавчих функцій і на цій основі створені різні форми управління та політичного контролю для окремих сфер управлінської діяльності виконавчої влади.

Наявність численних законопроектів, які безпосередньо стосуються врегулювання відносин "людина - влада", "людина - управління", підтверджує тезу про те, що якщо "немає процедур, немає ефективної взаємодії". Однак ми вважаємо, що в публічній політиці для певних суб'єктів здійснення державної політики норми конституційного права мають розглядатися в нерозривному зв'язку з політичною відповідальністю. Президент, Прем'єр-міністр, Генеральний прокурор у своїй діяльності керуються нормами конституційного права та несуть конституційно-правову відповідальність, водночас їх дії щодо реалізації державної політики мають відповідати суспільним очікуванням і вони повинні нести політичну відповідальність.

Вважаємо, що низька ефективність механізмів політичної відповідальності учасників політичного процесу перед народом є одним з основних чинників обмеження його впливу на політичний процес [13, с. 4].

В Україні діє механізм як солідарної відповідальності уряду, так і індивідуальної політичної відповідальності членів уряду, які мають статус політичного діяча. Конституцією України встановлено подвійну відповідальність уряду. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України (ст. 113). Проте за логікою положень Конституції відповідальність Кабінету Міністрів перед Президентом фактично відсутня, оскільки вирішення цього питання належить коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Президент згідно з частиною першою ст. 87 може лише порушити перед парламентом питання про відповідальність Кабінету Міністрів, і не більше. Відповідно до цієї самої статті за результатами розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України парламент може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Конституція України передбачає низку обмежень щодо розгляду питання про відповідальність уряду. Питання не може розглядатися Верховною Радою України більше від одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України. Наслідком прийняття резолюції недовіри уряду, так само як і відставки Прем'єр-міністра України, є відставка всього складу Кабінету Міністрів (ст. 115). Разом з тим ця стаття передбачає й індивідуальну відповідальність міністрів-політиків. Наявність політичної відповідальності уряду покликана стимулювати його членів діяти ефективно та результативно. Разом з тим в європейських країнах політична відповідальність уряду є індикатором рівня політичної підтримки урядової політики, а отже, виступає фактором легітимності його дій.

Крім політичної відповідальності уряду перед парламентом, існує політична відповідальність членів уряду перед главою уряду, яка може реалізуватися у вимозі останнього до міністра подати у відставку, зокрема в разі розбіжностей з принципових питань. Член уряду також може бути відправлений у відставку главою держави за ініціативою глави уряду [13, с. 65].

Висновки. Нове управлінське мислення потребує, щоб керівництво людьми здійснювали не формальні начальники, а політичні лідери, які користуються в колективі неформальним авторитетом. Справжнє політичне лідерство має бути відокремлене від формального заміщення керівної посади, а формальне становище - від реальної влади. Але на практиці маємо взаємовплив і взаємодію формального становища і реальної влади. Із зазначеного доцільно зробити висновок: не можна ігнорувати посаду і зосереджуватися виключно на політичному лідерстві. Цей висновок справедливий для всіх

органів влади, а особливо для політичних, де здійснюється розпорядчо-виконавча управлінська діяльність.

Таким чином, можна зробити певні висновки: проблема збалансування і розмежування державного управління та політичного лідерства вимагає наукового дослідження з точки зору загальносистемного підходу. Зокрема, потребують врегулювання взаємовідносини політичного лідерства в межах державних структур і того політичного лідерства, що перебуває поза державним апаратом, але бажає впливати на процес прийняття політичних рішень.

Тому завданням подальшого дослідження даної проблеми є урахування специфічності політичного лідерства в системі соціально-психологічних, соціально-економічних та соціально-політичних відносин, його складових та осмислення взаємодії і взаємовпливу функцій на сферу державного управління. Запровадження таких підходів у сучасних умовах демократизації українського суспільства робить запропоновану автором проблематику надзвичайно актуальною і потребує подальших фундаментальних досліджень.

Список використаних джерел

1. *Афанасьев В. Г.* Человек в управлении обществом / В. Г. Афанасьев. - М. : [б.и.], 1997. - 324 с.
2. *Головатий М. Ф.* Кому служить наша еліта? / М. Ф. Головатий // Персонал плюс. - 2007. - № 22. - Режим доступу : [http://www. Personal.plus.gov.ua](http://www.Personal.plus.gov.ua)
3. *Гурне Б.* Державне управління / Б. Гурне. - К. : Основи, 1993. - С. 116-153.
4. *Ильин И.* Аксиомы власти / И. Ильин // Новое время. - 1990. - № 10. - С. 41-43.
5. *Кухта Б.* Політичні еліти і лідери / Б. Кухта, Н. Теплоухова. - 2-ге вид., перероб. і допов. - Львів : Кальварія, 1997. - 224 с.
6. *Логунова М. М.* Політична психологія та іміджологія : метод. матеріали до навч. модуля / М. М. Логунова, Л. М. Усаченко. - К. : НАДУ, 2008. - 112 с.
7. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. - К. : Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.
8. *Пахарев А. Д.* Політичне лідерство і лідери : монографія / А. Д. Пахарев. - К. : Знання України, 2001. - 271 с.
9. *Райт Г.* Державне управління / Г. Райт. - К. : [б.в.], 1994.
10. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. В. В. Цветков. - К. : Оріяни, 1998. - 364 с.
11. *Ребкало В.* Українське політичне управління: деякі сучасні риси / В. Ребкало, Б. Гаєвський // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 2. - С. 169-186.
12. *Приходченко Л.* Особливості взаємодії та взаємовпливу регіонального політичного лідерства і державного управління / Л. Приходченко // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні : матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - С. 251-254.
13. *Телешун С. О.* Нормативно-правові засади публічної політики та управління : навч. посіб. / уклад. : С. О. Телешун, С. В. Ситник. - К. : НАДУ, 2009. - 80 с.
14. *Токовенко В.* Збалансування державного управління та політичного лідерства в сучасній Україні: підходи та стратегії / В. Токовенко // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 2. - С. 191-199.

15. Шалвен М. Ж. Мозги, которые нами правят: от Людовика XI до правителей наших дней / М. Ж. Шалвен. - М. : РИПОЛ классик, 2004. - 574 с.

16. Яхонтова Е. С. Эффективность управленческого лидерства / Е. С. Яхонтова. - М. : ТЕИС, 2002. - 327 с.

Наталія Гнатенко,
*аспірант кафедри політичної аналітики
і прогнозування НАДУ*

Окремі аспекти проблеми політичної відповідальності народних депутатів України на сучасному етапі розвитку українського парламентаризму

У статті досліджуються теоретичні аспекти функціонування інституту політичної відповідальності. Аналізується дієвість сучасного механізму політичної відповідальності народного депутата України.

Ключові слова: політична відповідальність, імперативний мандат, вільний мандат.

This article investigates the theoretical aspects of the institute of political responsibility. The effectiveness of current mechanisms of political accountability of deputies of Ukraine is analyze.

Key words: political responsibility, imperative mandate, free mandate.

Постановка проблеми. Побудова демократичної системи державного врядування передбачає формування насамперед дієвого механізму відповідальності. До її різновидів належать: моральна, юридична, політична відповідальність тощо. Нерозвиненість інституту відповідальності спричиняє зростання недовіри громадян до органів державної влади, що зрештою створює реальну загрозу суспільному розвитку. Після набуття чинності змін, внесених до Конституції України від 8 грудня 2004 р., змішана форма державного правління посилила значення парламенту. Верховна Рада України, з одного боку, отримала додаткові політико-правові повноваження, а з другого - зріс рівень її відповідальності перед суспільством щодо подальшого становлення Української держави. В цих умовах дослідження механізму політичної відповідальності парламентарів набуває актуальності як з теоретичної, так і з практичної точки зору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти відповідальності парламентаря у своїх працях досліджували: В.Шаповал, П.Кислий, Ю.Ганжуров, Л.Гонюкова, В.Торяник, С.Телешун, Н.Армаш, О.Александров тощо.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Інститут політичної відповідальності як об'єкт дослідження є досить широким і багатограним.