

УДК 354:321.7(477)

ВОРОНОВА Тетяна Володимирівна,
здобувач каф. права та європ.
інтеграції ДРІДУ НАДУ

ПОЛІТИЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Розглядається роль політичного управління в умовах демократизації державотворчих процесів. Аналізується співвіднесення понять «політичне управління», «політичне керівництво» та «державне управління». Розглядається зарубіжний досвід підвищення ефективності політичного управління.

Ключові слова: політичне управління, державне управління, політичне керівництво, політичне лідерство, публічне управління, державотворення

Voronova T. V. Политическое управление в условиях демократизации процессов государственного строительства в Украине

Рассматривается роль политического управления в условиях демократизации процессов государственного строительства. Анализируется соотношение понятий «политическое управление», «политическое руководство» и «государственное управление». Рассматривается зарубежный опыт повышения эффективности политического управления.

Ключевые слова: политическое управление, государственное управление, политическое руководство, политическое лидерство, публичное управление, государственное строительство.

Voronova T. V. Political management in conditions of democratization of processes of the state construction in Ukraine

The role of political management in conditions of democratization of processes of the state construction is considered. The ratio of concepts political management, a political

administration and the government is analyzed. Foreign experience of increase of efficiency of political management is considered.

Key words: political management, the government, a political administration, political leadership, public administration, the state construction.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження обумовлена суперечливістю суспільно-політичних трансформацій в українському суспільстві у 1990 рр. – на початку ХХІ ст., що викликає потребу в детальному аналізі та врахуванні історичної та соціально-політичної специфіки під час розробки й запровадження заходів, спрямованих на формування ефективної системи політичного управління. Зокрема, це повною мірою стосується особливостей становлення суспільних інститутів та формування політичної рівноваги в Україні, що безпосередньо позначається на процесі суспільно-політичних перетворень. Незавершеність процесу реформування українського суспільства актуалізує наукове дослідження політичних засад процесів сучасного державотворення, ролі й місця політичного управління як складової публічного управління. Умови пострадянських суспільно-політичних трансформацій викликають потребу проаналізувати актуальні погляди та підходи щодо політичної влади, публічної політики та змін у системі державного управління, що почали розглядатись у сучасних західних концепціях, які стосуються підвищення якості та прозорості управлінських рішень.

Саме тому актуальність теми зумовлена:

– по-перше, зростанням ролі та значення політичного управління на сучасному етапі суспільно-політичного життя, що робить необхідним розглядати інститут політичного управління як самостійний напрям дослідження галузі державного управління;

– по-друге, усвідомленням того факту, що інститут політичного управління є головним суб'єктом формування державно-управлінських рішень, й ефективна побудова такого інституту сприятиме посиленню відповідальності й підконтрольності влади, а також прозорості й легітимності її діяльності;

– по-третє, демократичне політичне управління є гарантом залучення широких верств громадськості до процесу підготовки та прийняття політичних рішень через такі заходи, як участь у виборах, діяльність громадських організацій, опитування

громадської думки тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження взаємозв'язку та взаємовпливу політичної влади та політичного управління є важливим напрямом у пізнанні специфіки становлення українського суспільства та демократичних перетворень в Україні. На сьогодні налічується велика кількість праць, присвячених пошуку нових характеристик та визначень політичного управління шляхом опрацювання різномірних сучасних концепцій і підходів адміністративно-політичної діяльності. Надзвичайно важливими для розуміння постсоціалістичних трансформацій в Україні та розробки теоретичних і методологічних проблем владних відносин стали дослідження таких українських фахівців, як: В. Андрущенко, О. Бабкіна, В. Барков, В. Бебик, В. Горбатенко, М. Дмитренко, В. Журавський, В. Кремень, В. Литвин, М. Михальченко, В. Паламарчук, М. Степико, М. Хилько та ін. Особливістю цих праць є те, що проблеми демократизації розглядаються авторами в широкому соціально-політичному та культурно-історичному контексті.

Однією з перших спроб ввести в обіг сучасної науки державного управління поняття політичного управління була монографія С. Саханенка. Разом з тим він зосереджувався на визначенні ролі й місця цього феномену в умовах міського управління із застосуванням самоврядних механізмів його реалізації.

Особлива увага вітчизняних науковців зосереджується переважно на дослідженні політичної діяльності та політичного лідерства та впливі зазначених сфер на державне управління в ситуативному прояві. Указані питання досліджують, зокрема: С. Біленко, В. Горбатенко, С. Кузнєцова, Ф. Кирилюк, М. Логунова, М. Обушний, А. Пахарєв, А. Пойченко, В. Ребкало, О. Романовський, Ф. Рудич, Н. Скоблюк, М. Школяр, Л. Шкляр та ін.

Проблеми політичного управління висвітлювалися також у працях з питань становлення та розвитку управлінської еліти, авторами яких є: Г. Ашин, О. Криштанівська, О. Лазоренко, О. Логвиненко, Л. Мандзій, М. Михальченко, С. Наумкіна та ін. Проте управлінським аспектам елітних відносин у контексті державного управління присвячено ще небагато праць. Серед них слід відзначити роботи О. Крюкова, М. Пірен, С. Серьогіна, В. Токовенко та ін. Окремі аспекти проблеми взаємозв'язків політичного управління із правлячою елітою та державно-владними структурами висвітлювалися в працях В. Баштанника, В. Бебика, Б.

Гаєвського, Б. Кухти, С. Серьогіна, В. Яблонського та ін.

Водночас дослідження проблем політичного управління в системі державотворчих процесів характеризується відсутністю врівноваженого наукового підходу до вивчення як інституту політичного управління, так і його взаємозв'язків із правлячою елітою та державно-владними структурами. Саме тому важливим аспектом дослідження політичного управління слід вважати його належність до системи суспільного управління, потребу держави в професійному стилі управління суспільними процесами й відігравати провідну роль у здійсненні процесів державотворення. У зв'язку з цим цілком природним видається інтерес суспільства до проблеми політичного управління, політичних посад у структурі державного управління, ролі в підготовці й ухваленні найважливіших владно-управлінських рішень, здійсненні процесів державотворення, що й визначає актуальність теми дослідження, його теоретичне та практичне значення для наукової галузі державного управління.

Мета статті. Це дозволяє сформулювати мету дослідження, яка полягає у визначенні особливостей впливу політичного управління на сучасні процеси державотворення в Україні в умовах демократизації суспільних відносин.

Виклад основного матеріалу. Демократичні процеси в сучасній Україні актуалізували дослідження проблематики політичного управління, здатного забезпечити компетентність, реформаторський шлях суспільного розвитку. Політичне управління - одна з центральних проблем суспільного управління, безпосередньо пов'язаних з характером і якістю політичної влади, конкретним способом її структурування та легітимації в суспільстві. Адже політичне управління, яке для більшості країн Європи є нормою, у нашій державі лише утверджується та визначає подальшу перспективу організації публічної влади.

Формування інституту політичного управління вбирає відповідно типові зразки цивілізаційного досвіду становлення національної політичної еліти й нові українські пріоритети кадрової політики. На механізм політичного управління покладаються важливі функції, а саме: стабілізація політичної системи, активізація впливу соціальних інститутів на прийняття управлінських рішень та підтримка демократичних цінностей.

Активізація управлінської функції політичної влади, ініційована реформами в

Україні, збільшує потребу й офіційного (формального) політичного лідерства як суб'єкта прийняття адміністративно-політичних рішень. Проблема становлення політичного управління породжує запит на відповідну дослідницьку роботу, створення концептуальної моделі формування політичного управління в державі (з урахуванням інтересів великих соціальних груп), яке окремо не досліджувалось чи обмежувалось вивченням проявів політичної діяльності.

Визначаючи сутність феномену політичного лідерства, доцільно звернутися до доробку С. Саханенка, який розкриває це завдання, виходячи з розуміння політичного управління як свідомого цілеспрямованого впливу владних структур на суспільство з метою їх оптимізації (упорядкування, удосконалення й розвитку) і досягнення певних цілей. Політичне управління здійснюється в масштабах всієї політичної системи, а не її окремих підсистем. Виняткова участь держави в управлінських відносинах ще не є політичним управлінням, так само як і розробка та прийняття рішень органами місцевого самоврядування, політичними партіями не є політичним управлінням. Лише спільна участь усіх суб'єктів політичної системи у виробленні й реалізації суспільно значущих рішень породжує феномен політичного управління [3]. Таким чином, на його думку, політичне управління – це переговори, пошук компромісів, досягнення консенсусу між самостійними політичними суб'єктами (державою та її структурами, партіями і громадськими організаціями, місцевим самоврядуванням), апеляція до свідомості і громадянських почуттів.

Важливим для розуміння сутності політичного управління в умовах державного будівництва є обґрунтування взаємозв'язку державного управління та політичного керівництва. Наприклад, В. Токовенко у своєму дослідженні розкрила теоретичні та методологічні моменти, пов'язані з обґрунтуванням взаємозв'язку політичного керівництва й державного управління. У цьому контексті відповідне місце займає політичне лідерство як вияв та реалізація керівництва на загальнонаціональному та регіональному рівнях [5]. Зокрема, дослідниця наголошує, що «функціонально політичне керівництво має включати такі напрями: виокремлення загальних пріоритетів суспільних проблем, оцінка їх пріоритетності та прийняття рішень щодо розв'язання цих проблем, виділення з наявних суспільних ресурсів частки, призначеної для реалізації прийнятих рішень, а також передача повноважень та ресурсів відповідно створеним структурам управління для реалізації політичних

рішень і контроль за їх роботою» [4, с. 9], що певним чином включає в себе і функції політичного лідерства.

Таким чином, співвідношення між політичним управлінням та близькими, але не тотожними категоріями, такими як державне управління, публічне управління та політичне керівництво, знаходиться на межі розуміння державного управління як процесу, що здійснюється в межах більш впливового, але лише одного з багатьох елементів політичної системи суспільства – політичного управління. Разом з тим поступова політизація державного управління, яка відбувається в Україні останнім часом, виявляється у становленні феномену публічного управління, яке за своїм змістом та характером є державно-політичним. Таким чином, сучасні державотворчі процеси в Україні, пов'язані зі становленням політичної влади та інтеграцією її у державну владу, сприяють формуванню нової парадигми управління, яка має не тільки суто політичний або управлінський характер, а політико-управлінський. Саме тому парадигма політичного управління протистоїть адміністративній парадигмі управління, яка, у свою чергу, базується на пріоритеті й монополії державних інтересів і зменшенні значущості автономності та самоврядування та пов'язана з розвитком громадянського суспільства, демократичними методами в управлінні й розвитком самоврядних засад політичного життя.

Досить довгий час у вітчизняній науці державного управління домінувала недооцінка зарубіжного досвіду. Нині зовнішня й внутрішня політична ситуація актуалізують посилену увагу до вивчення та впровадження досвіду країн Європи. У контексті реформування політичного управління в Україні напрямами відповідних ґрунтовних наукових досліджень мають виступати європейські концепції державного управління. Саме в Європі існує досвід функціонування як різних систем державного управління, так і координації систем державної служби в інститутах ЄС. Слід наголосити на принципах реформування політичного управління в країнах Західної Європи, зокрема, на принципі демократизації (відкритість, інформованість, комунікабельність), орієнтації на клієнта, орієнтації на кінцевий результат, рентабельності, простоти управління (підвищення оперативності, спрощення управлінських структур). Досягнення конкретних результатів політичного управління за умов реалізації таких принципів можливе лише за умови чіткої взаємодії органів влади всіх рівнів із політичними партіями, що представляють різноманітні суспільні

групи.

У країнах Європи професіоналізм політичного управління підвищується за рахунок використання кадрового та інтелектуального потенціалів політичних партій та громадських організацій [2, с. 430 – 433]. Поєднання інтересів структур влади з інтересами суспільства забезпечує стабільний процес широкої громадської підтримки державно-управлінської діяльності.

У контексті реформування політичної системи України процес реалізації європейського досвіду демократизації управління має особливості, характерні для переважної більшості постсоціалістичних держав. Загальновідомо, що необхідність структурування політичних партій у владний механізм гальмувалася побоюванням повторення ситуації монополізації влади однією партією. Схематично процес інтеграції органів влади з політичними партіями поступово трансформувався за такою спрощеною схемою: «влада однієї (або домінуючої) партії (КПРС)» – «партія влади» – «взаємодія органів влади з інтегрованими політичними партіями (одночасно із формуванням партійної системи)». Досвід країн ЄС доводить, що зацікавленість влади як політичного управління через взаємодію з політичними партіями базується на принципі виборності влади (прагненні в переобранні) і партійній дисципліні (що виявляється в залежності кар'єри політика від дотримання програмних цілей своєї партії). Одночасно політична роль державних чиновників, з урахуванням принципу політичної нейтральності, суттєво зросла [1, с. 100 – 116].

Аналіз досвіду політичного партнерства інших країн дозволив визначити такий важливий аспект взаємодії, як схильність до компромісів, а також існування бюрократичного апарату (на думку М. Вебера) як суспільної інституції, здатної ефективно діяти на засадах формальної раціональності. Україна має використати управлінський досвід країн, які успішно подолали проблеми перехідного періоду, аби не повторити помилок політичного реформування та суттєво зменшити період пошуків оптимальної моделі політичного управління. Водночас українське суспільство ще не використало повністю власний консенсусний ресурс. Тому разом із залученням зарубіжного досвіду необхідно продовжити розробки вітчизняних моделей політичного управління політичної взаємодії як фактору розвитку громадянського суспільства в Україні. При цьому слід зосередити увагу на інституті політичних угод суб'єктів політичного процесу. Слід використовувати такий підхід

як модель вивчення конкретних механізмів політичного управління в європейських країнах (наприклад, модель соціального партнерства). Дослідження стандартизованих механізмів політичного партнерства інших країн (разом з їх модифікацією в сенсі адаптації до українського законодавства) обумовлює практичну доцільність і можливість застосування в Україні зарубіжного досвіду розбудови системи інституцій громадянського суспільства – багатопартійності, громадських організацій та місцевого самоврядування.

Історія передових європейських держав свідчить, що становлення громадянського суспільства головним чином залежить від розвитку особистості, формування ідеї індивідуальної свободи, відчуття суспільної солідарності, ефективної діяльності органів влади на всіх рівнях, децентралізації управління, посилення ролі місцевого самоврядування, існування багатопартійної системи. Упровадження постійних каналів діалогу для узгодження конфліктуючих інтересів суспільних груп, як свідчить історичний досвід, посилює стабільність політичних інститутів національних держав, сприяє формуванню базових засад громадянського суспільства.

Громадянське суспільство через демократичні механізми влади є додатковим інструментом впливу на особистість. Ефективна й реальна демократія неможлива без стійкої багатопартійної системи. Завдання кожної політичної партії в суспільстві полягає у виявленні й поєднанні (на основі суспільно-політичної ідеології, програми, доктрини) існуючих у суспільстві інтересів, їх вираження в конкретній, придатній для прийняття рішень, формі. Політична партія повинна представляти соціальні, економічні, політичні та інші інтереси певної соціальної верстви, класу тощо. Надалі, у процесі взаємодії з іншими партіями, зацікавленими групами напрацьовуються максимально прийнятні рішення у вигляді закону чи іншого державного акту. У розумінні М. Паренті, саме сукупність органів влади, політичних партій, законодавства, лобістів та представників груп інтересів, що впливають на державну політику, формує політичну систему.

Саме з позицій аналізу умов суспільно-політичного діалогу в нашій державі надзвичайно актуальним є вивчення досвіду інших країн у системі політичного партнерства та владно-партійного діалогу. На думку західних політологів, існує три напрями в суспільстві, за якими слід провадити формування нової політичної системи: інтегрування суспільства, приборкання конфліктів, забезпечення суспільної

підтримки політичних рішень. У визначенні політико-адміністративних проблем розвитку кожної держави існують певні розбіжності. Тому важливо актуалізувати такі спільні тенденції: централізація та децентралізація; політичний діалог та конфліктність; сталий розвиток і криза. Саме цим зумовлена значна увага політологів до порівняльних досліджень суспільно-політичних процесів внутрішнього характеру в кожній країні, що можуть інтегруватися в системне дослідження світового розвитку і, як наслідок, сприяти формуванню загальних рекомендацій зі збереження політичної та економічної стабільності у певній країні, регіоні, території.

Характерними рисами структуризації політичних систем країн Європи є динамічний розвиток політичних інститутів, великий досвід партійної демократії, «партійний плюралізм». При цьому результати аналізу зарубіжного досвіду свідчать, що під час прийняття конкретного політичного рішення потрібно уникати деформацій, спричинених не тільки політичними, а й економічними, правовими та суспільними факторами. Тому вивчення сильних та слабких сторін політичних систем країн розвинутої демократії є надзвичайно актуальним у контексті становлення політично розвиненого українського суспільства.

Особливу роль у загальній системі впровадження зарубіжного досвіду відіграють технології політичного діалогу як складові процесу суспільно-політичної взаємодії, розроблені й реалізовані в країнах-членах ЄС. Вивчення досвіду реалізації механізму взаємодії базувалося на таких основних критеріях: попереднє з'ясування ролі партій у суспільстві й державі, аналіз базових розробок визнаних політологів, значні досягнення у формуванні механізмів політичного співробітництва, урахування наявності як різних систем державного управління, так і широкого політичного спектру в суспільстві. Водночас були взяті до уваги наявність значної фрагментарності політичного спектру, тривалий досвід впливу політичних партій на формування органів влади всіх рівнів, сталість політичних угод між партіями як факторів політичної чутливості державного управління.

Зарубіжний досвід свідчить, що в демократичному суспільстві не може бути значного превалювання однієї сторони (органу влади чи політичних партій) під час прийняття певного управлінського рішення. Саме аналіз діяльності політичних інститутів країн-лідерів європейської демократії дав можливість визначити вертикальний (країна – регіон – громада) та горизонтальний рівні застосування

досвіду взаємодії.

Дослідження актуальності використання зарубіжного досвіду країн Західної Європи дає можливість визначити такі сторони взаємодії: по-перше, існує пряма залежність між кількістю суспільно-політичних організацій (зокрема, політичних партій) й ефективністю державного управління, оскільки під час прийняття владного рішення мають бути максимально враховані інтереси різних суспільних груп; по-друге, наявність історичних традицій політичного управління інтегрує суспільство й одночасно робить управління політично наступним. Такий традиціоналізм особливо важливий у перехідний період розвитку. Своєрідний політичний консерватизм, що дає можливість використовувати досвід, у тому числі й зарубіжний, дозволяє запобігти розриву в управлінні, мінімізувати можливий негативний результат. По-третє, аналіз зарубіжного досвіду становлення конкретних суспільних процесів і впровадження такого досвіду виступає розвитком вітчизняного механізму політичного діалогу, оскільки в кожному конкретному випадку досвід збагачується певними національними особливостями – відбувається процес удосконалення як політичного управління, так і оптимізації державного управління загалом.

Висновки. Аналіз світової та вітчизняної наукової літератури та особливостей уживання понятійно-категорійного апарату свідчить, що основний зміст політичного управління полягає в тому, що воно є однією з центральних проблем суспільного управління, безпосередньо пов'язаних з характером і якістю політичної влади, конкретним способом її структурування та легітимації в суспільстві. У свою чергу, сутність політичного лідерства полягає в тому, що за всієї різноспрямованості впливу воно є інтегративною складовою організації суспільства загалом та побудови правової й демократичної держави в Україні зокрема.

Співвіднесення політичного управління та державного управління свідчить, що державне управління є важливою складовою здійснення політичного управління, яке, у свою чергу, пов'язане з розвитком громадянського суспільства, поширенням демократичних методів в управлінні та розвитком самоврядних засад суспільного життя. Водночас для України розв'язання проблеми збалансованості політичного керівництва й державного управління є не лише способом підвищення ефективності державного управління, а й основним стратегічним напрямом створення сучасної політичної системи взагалі – з соціально орієнтованим політичним керівництвом та

функціонально самостійною державною службою. Українськими політиками усвідомлена нагальність реформування державного управління, розроблена концепція адміністративної реформи і вже здійснено низку практичних кроків з поступового втілення в життя запланованих перетворень. Інтенсивно формується і нова культура політичного лідерства в Україні. При цьому динаміка трансформацій обох інституцій спричиняє перегляд ліній розмежування політичного управління та державного управління, а також збалансування їх взаємодії.

Список використаних джерел

1. **Кордун О. О.** Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні / О. О. Кордун, К. О. Ващенко, Р. М. Павленко. – К. : МАУП, 2000. - 258 с.
2. **Лытов Б.** Зарубежный опыт организации государственной службы и его адаптация к условиям России / Б. Лытов. – Р-н-Д. : Феникс, 1998. – 640 с.
3. **Саханенко С. Є.** Теоретичні та організаційно-функціональні засади політичного управління містом в умовах самоврядування : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Міське самоврядування» / С. Є. Саханенко. – Д., 2005. – 40 с.
4. **Токовенко В. В.** Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико-адміністративної системи України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / В. В. Токовенко. – К., 2004. – 40 с.
5. **Токовенко В.** Політичне керівництво і державне управління : проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії / В. Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 253 с.