

## МЕТОДОЛОГІЧНА СУТНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

*Виділено та проаналізовано моделі прийняття політичних рішень, а моделі державно-владного впливу за широкого розуміння державного управління та за концепцією поділу влади на політичну та адміністративну.*

*Выделены и проанализованы модели принятия политических решений, а также государственно-властного воздействия при широком понимании государственного управления и исходя из концепции разделения власти на политическую и административную..*

*Highlighted and analyzed the political decision-making model, a model of state and power of influence on a broad understanding of the government and the concept of separation of powers to the political and administrative.*

*Постановка проблеми.* Питання взаємодії політичної влади та державного управління досліджувалися численними вітчизняними та зарубіжними вченими. В той же час, деякі з них не мають одностайного вирішення, оскільки відображують позицію авторів щодо їх різного розуміння сутності державного управління. Насамперед, це стосується методологічних аспектів, що й визначило вибір предмета дослідження.

*Мета* даного дослідження полягає у визначенні методологічної сутності взаємодії політичної влади та державного управління у процесі прийняття та імплементації політичних рішень.

*Аналіз наукового доробку.* Дослідження за обраною тематикою здійснювали: Ф. М. Кирилюк, М. І. Обушний, М. І. Хилько [2], Ю. Я. Друк [3], О. Крюков [4], В. Г. Кремень, В. Є. Абизов, [5], В. Д. Бакуменко [9], Г. В. Атаманчук [11], Ю. Р. Мірошніченко [13]. О. В. Бабкіна, В. П. Горбатенко [16].

*Виклад основного матеріалу.* Політична діяльність, політичні рішення, їх імплементація, державне управління, механізми державного управління (державно-управлінські механізми) – ці поняття стали звичними не тільки для фахівців, а й для пересічних громадян України. Що ж вкладається в них?

Поняття «політична діяльність» охоплює важливу сферу суспільної діяльності, пов'язаної з політичним управлінням державою та визначенням основних шляхів її розвитку. Вона відображує сутність політичних відносин як діяльність політичних суб'єктів суспільства щодо реалізації своїх політичних інтересів. Політичні відносини та політична діяльність реалізуються в межах політичної системи та є її змістом, в той час як сама політична система виступає формою, що їх структурує.

Слід зазначити, що політична система є впорядкованою системою державних і недержавних відносин соціальних інститутів, що виконують певні політичні функції. Вона покликана відображати різноманітні інтереси соціальних груп, які безпосередньо або через свої організації та рухи роблять вплив на державну владу [1].

Політичну систему також можна розглядати як механізм формування й функціонування владних відносин у суспільстві, що включає політичну діяльність і політичні відносини між різними політичними суб'єктами (групи та індивіди), а саме: політичну організацію (до якої входять держави, партії та політичні асоціації), політичні й правові норми, політичну свідомість і політичну культуру та ін. [2].

Як зазначено в роботі Ю. Я. Друка, політична система являє собою сукупність взаємодіючих сфер – інституціональної, нормативно-регулятивної, інформаційно-комунікативної та культурної, – політичних інститутів, відносин, норм і феноменів політичної свідомості, культури та ідеології, що існують у цьому суспільстві, а також як сукупність державних органів, політичних партій та організацій, через які у суспільстві здійснюється влада [3].

Найважливішою частиною будь-якої політичної системи, спрямованої на здійснення політичної влади, є політичне управління як вплив суб'єктів на політичну ситуацію з метою забезпечення власних інтересів [4]. Такому впливу завжди передують прийняття політичних рішень, а сам вплив здійснюється шляхом реалізації цих рішень. У свою чергу, реалізація політичних рішень досягається залученням владних механізмів. Спрощено схему прийняття та реалізації політичних рішень можна відобразити, як показано на рис. 1.

За визначенням В. Абизова та В. Кременя, політичне рішення - це акт, здійснюваний суб'єктами політичного процесу (політичними лідерами, керівними органами), в якому на основі аналізу інформації, існуючих інтересів, потреб, можливостей їх задоволення формулюються завдання, обов'язкові для членів даної соціальної спільності. Політичні рішення приймаються у сфері діяльності, пов'язаній із завоюванням, утримуванням і використанням державної влади [5]

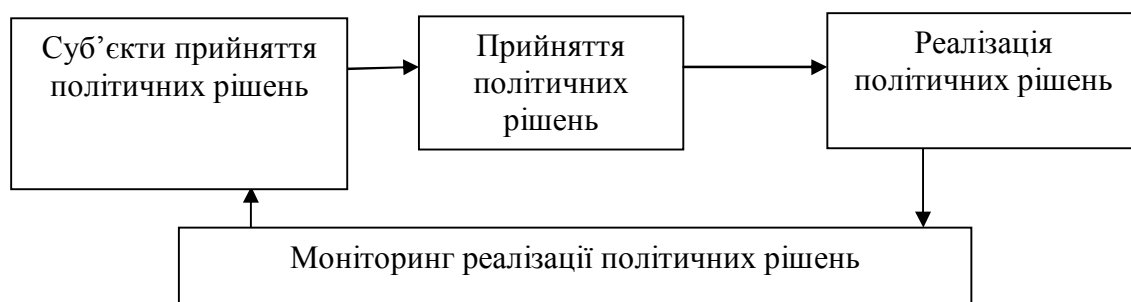


Рис. 1. Схема прийняття та реалізації політичних рішень

Реалізація політичних рішень часто пов'язується з поняттям «імплементация» (англ. implementation — «здійснення», «виконання»). Останнє у вузькому смислі означає процес транспонування актів законодавства, включаючи створення порядку та процедур їхнього впровадження, а в широкому смислі воно також включає тлумачення, практику застосування, забезпечення дотримання та виконання норм права, органами державної влади [6].

В даній роботі категорія «імплементация політичних рішень» застосована у широкому смислі, тобто означає процес впровадження (реалізації, здійснення, виконання) політичних рішень.

На рис. 2 показана модель політичного управління, що логічно поєднує його основні елементи.

Для політичного рішення загальнодержавного масштабу рівнем прийняття є державна влада [5]. Державна влада і політична влада не є тотожними поняттями, але державна влада завжди є політичною. Державна влада є головним засобом здійснення політичної влади, причому здійснення в її найбільш розвинутому вигляді [7, 8].

Державна влада здатна впливати на процеси в суспільстві, зокрема на поведінку будь-яких соціальних груп та людей, за допомогою спеціальних органів та установ. Останні є складовими частинами єдиного механізму державної влади [9].

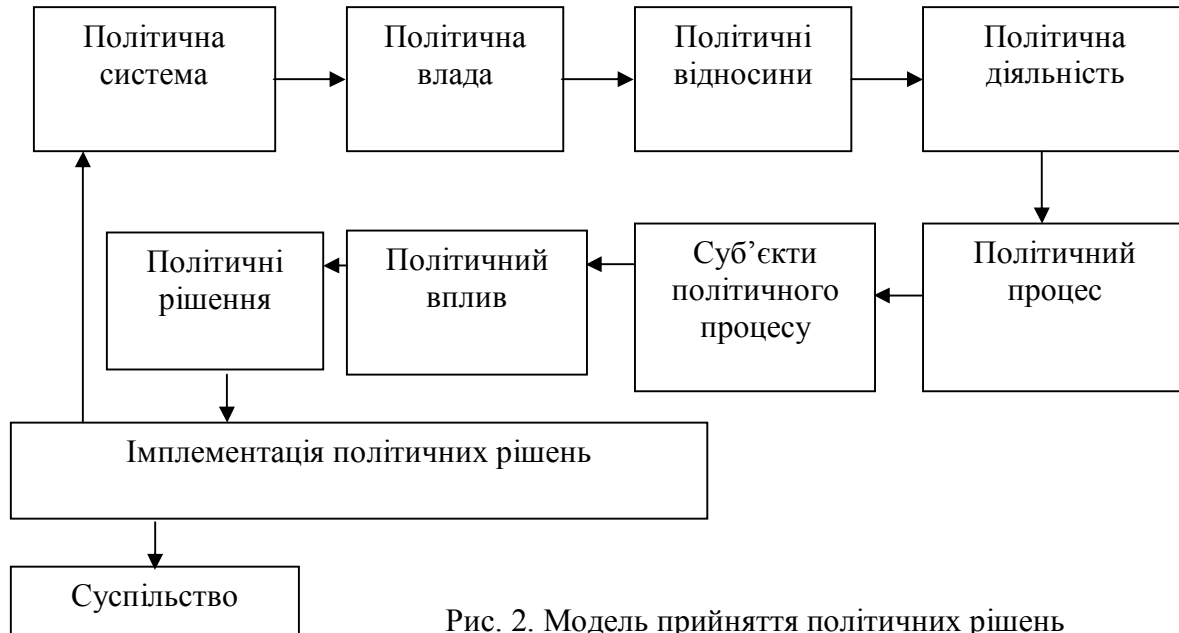


Рис. 2. Модель прийняття політичних рішень

Державне управління за змістом є процесом реалізації державної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, яке поза цим не існує [10]. За визначенням Г. Атаманчука, державне управління - це практичний, організуючий та регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її силу влади [11]. Такий вплив здійснюється шляхом

реалізації управлінських рішень суб'єктами державної влади. У свою чергу, реалізація таких управлінських рішень досягається залученням механізмів державного управління.

За відомим визначенням, механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [12].

У спеціальній та науковій літературі зустрічаються словосполучення державно-політична (державно-політичні), що вказує на здійснення політичної діяльності (формування державно-політичних впливів, прийняття державно-політичних рішень) державною владою, а також словосполучення державно-управлінська (державно-управлінські, державно-управлінський), що вказує на здійснення управлінської діяльності державного рівня (формування державно-управлінських впливів, прийняття та реалізація державно-управлінських рішень) державною владою.

Більш ґрунтовно з питанням використання понять державний та державно-управлінський можна ознайомитися в роботах В. Бакуменко [9], а з поняттям державно-політичні – в роботі Ю. Мірошниченко [13]. В цих роботах (2001 та 2006 роки), судячи з тексту, фактично ототожнюються державно-управлінські та державно-політичні рішення. До них віднесені всі управлінські рішення, що приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення і реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій, державної політики, організації державної влади, а також вирішення інших проблем державного рівня (реформування структури органів державної влади; формування щорічних державних бюджетів та планів соціально-економічного розвитку; реформування системи державної служби тощо) [9, с. 15,16;13].

Позиція В. Бакуменка базувалася на широкому розумінні державного управління (отримало розвиток у США), як впливу органів всіх гілок державної влади на суспільство. За такої позиції, модель державно-владного впливу, що відповідає концепції широкого розуміння державного управління та логічно поєднує його основні складові елементи, представимо, як показано на рис. 3. У цьому разі йдеться про державно-управлінські рішення, які приймаються в системі органів державної влади, реалізуються із застосуванням всіх притаманних їй механізмів та за їх змістовною спрямованістю можуть бути класифіковані як політичні та державно-менеджерські. Недоліком, на наш погляд, моделі, наведеної на рис. 3, що вона не враховує широко відому концепцію поділу державної влади на політичну та адміністративну (менеджерську).

Якщо виходити з останньої, то можна говорити про державні рішення, які приймаються в системі органів державної влади, реалізуються із застосуванням всіх притаманних їй механізмів та, відповідно до цієї концепції, за їх змістовною спрямованістю можуть бути класифіковані як політичні та державно-управлінські.

Тоді модель державно-владного впливу, що відповідає концепції поділу влади на політичну та адміністративну (менеджерську) й логічно поєднує його основні складові елементи, представимо, як показано на рис. 4. Недоліком такої моделі, на наш погляд, є те, що вона, на відміну від попередньої моделі, поділяє на політичну та управлінську складові не державне управління, а систему органів державної влади. В той же час, наприклад, глава держави та уряд приймають й політичні, й державно-управлінські рішення.

Низку ознак, запропонованих В. Бакуменком для державно-управлінських рішень, можна стосовно моделі на рис. 4 віднести до державних рішень в цілому. Це: спрямованість на вирішення проблем державного рівня; прийняття вищими або центральними органами державної влади; оформлення у вигляді нормативно-правових актів, програмно-цільових документів (програм, проектів, концепцій, сценаріїв, планів) та організаційно-розпорядчих рішень (доручень, штатних розписів і структур, інструкцій тощо); належність до державно-владних відносин (є їх елементами); формування на їх основі державних впливів; обов'язковість для виконання всіма зазначеними в них особами, підприємствами, організаціями, установами, органами влади; першочерговість забезпечення необхідними державними ресурсами [9, с. 15,16].

У наведених моделях на рис. 3 та 4 не використовується термін «державно-політичні», оскільки він асоціюється з поняттям «державна політика», що в одній зі своїх інтерпретацій розуміється як узгоджений план дій уряду щодо розвитку країни або певних її сфер і галузей. В той же час, державна влада не тільки розробляє та реалізує державну політику, а й приймає певні суто політичні рішення, спрямовані на організацію і функціонування політичної системи суспільства; забезпечення процесу політичного владарювання; розвиток демократичних форм участі громадян в управлінні державними та громадськими справами; підвищення активності громадян у політичному житті тощо [14].

В Україні основними суб'єктами прийняття політичних рішень державною владою виступають президент України, комітети та депутати Верховної Ради України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки та оборони України.

При віднесенні державних рішень до політичних слід виходити з призначення та функцій політичної влади, серед яких інтегративна (владно-політична інтеграція суспільства, мобілізація його ресурсів); регулятивна (визначення цілей і завдань суспільства, залучення механізмів їх досягнення, врегулювання режиму політичної діяльності, регулювання життєдіяльності суспільства, правотворчість, легітимація державної діяльності); мотиваційна (стимулювання та створення умов для політичної діяльності); стабілізуюча (націленість на стійкий розвиток політичної системи, громадянського суспільства, досягнення політичної стабільності, забезпечення правопорядку, захист державних інтересів на міжнародній арені) [2, 15, 16].

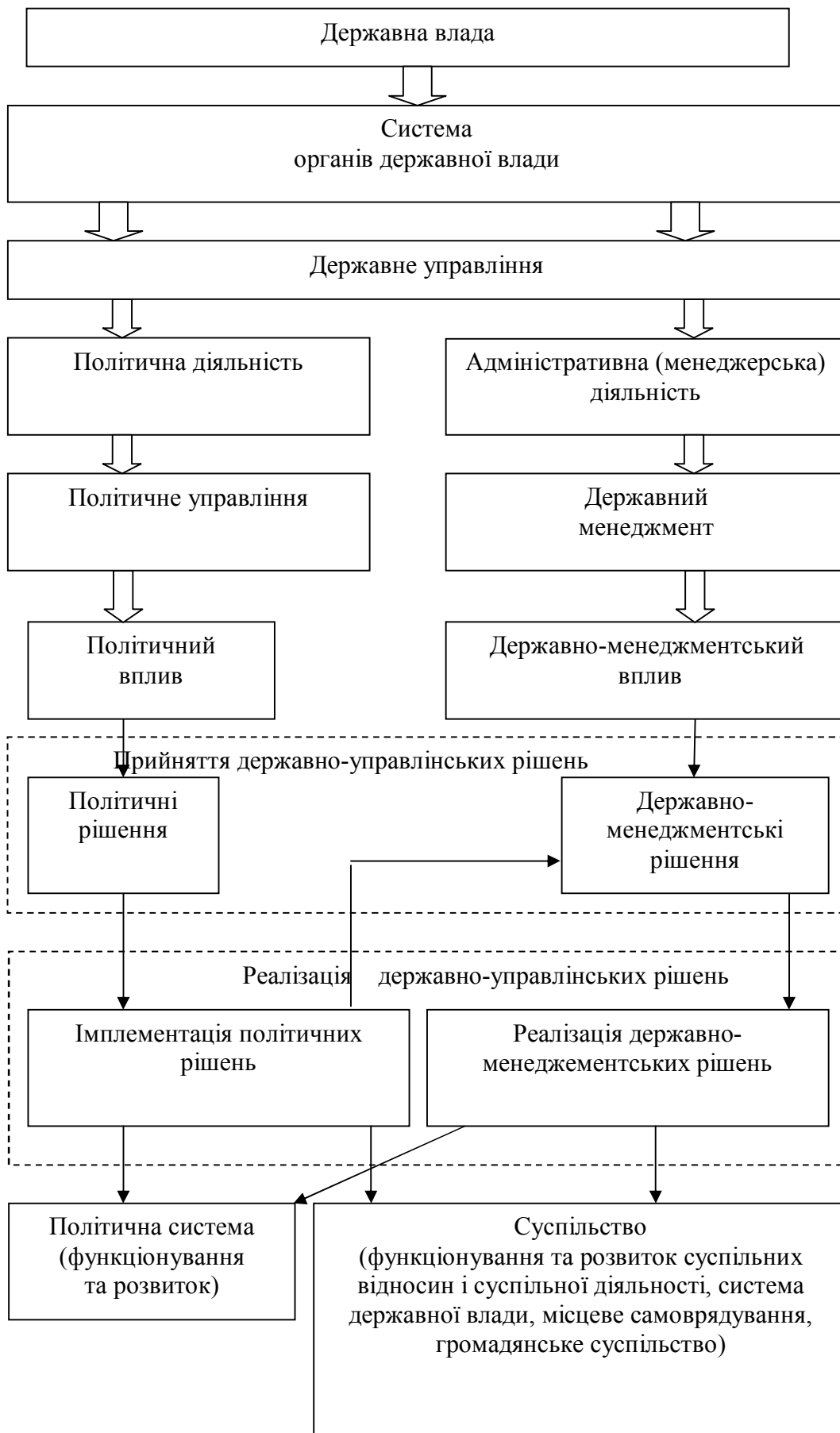


Рис. 3. Модель державно-владного впливу за широкого розуміння державного управління

Обидві моделі, наведені на рис. 3 та 4, включають блоки прийняття та імплементації політичних рішень. Остання здійснюється безпосередньо в політичну систему або в суспільні відносини, або опосередковано через реалізацію державно-управлінських (державно-менеджерських) рішень з використанням відповідних державно-управлінських механізмів.

Характерною особливістю політичних рішень на державному рівні є те, що вони відрізняються за змістом від державно-управлінських (державно-менеджерських), спрямованих на їх реалізацію, але фактично впроваджуються із застосуванням тих самих форм (правова, інституційна, організаційна, процесуальна) та засобів (законодавство, стратегічне та програмно-цільове управління, механізм держави - органи державної влади та їх апарат) державного управління.

Виходячи з вищезазначеного, сформулюємо визначення поняття «державно-управлінські механізми імплементації політичних рішень» як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство та його політичну систему для впровадження політичних рішень, транспонуючи акти законодавства, створюючи порядок та процедури їхнього впровадження, забезпечуючи практику застосування, дотримання та виконання норм права.

*Висновки.* В контексті розкриття взаємодії політичної влади та державного управління у процесі прийняття політичних рішень виділено та проаналізовано моделі прийняття політичних рішень, державно-владного впливу за широкого розуміння державного управління та за концепцією поділу влади на політичну та адміністративну. Показано, що імплементація політичних рішень здійснюється в політичну систему та суспільні відносини безпосередньо або опосередковано через реалізацію державно-управлінських (державно-менеджерських) рішень з використанням відповідних державно-управлінських механізмів. Надано визначення поняття «державно-управлінські механізми імплементації політичних рішень».

*Використані джерела інформації:*

1. Політична система. Матеріал з Вікіпедії — вільної енциклопедії [Електронний ресурс] // – Режим доступу : [http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0\\_%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0](http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0).
2. Кирилюк Ф. М. Політологія : Навчальний посібник [Електронний ресурс] / Кирилюк Ф. М., Обушний М. І., Хильки М. І. та ін. // За ред. Ф. М. Кирилюка. – Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/books-text-6720.html>
3. Друк Ю. Я. Модернізація державного управління в контексті реформування політичної системи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Ю. Я. Друк. – Львів, 2008. – 20 с.
4. Крюков Олексій. Ефективне політичне управління та якісна еліта : фантастика чи реальність? / Олексій Крюков // «Дзеркало тижня»ю - 2009. - №16, 30, Квітень.
5. Абизов В. Є. Політичне рішення : механізм прийняття [Електронний ресурс] // В. Є. Абизов, В. Г. Кремень // Випуск 40, 1995. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/Abizob/index.htm>.
6. Імплементація. Матеріал з Вікіпедії — вільної енциклопедії [Електронний ресурс] –

Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BC%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>.

7. Розенфельд Ю. М. Політологія : підручник [Електронний ресурс] / Ю. М. Розенфельд // § 3. Політична влада : сутність, відмінні ознаки, взаємодії з правом. – Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/polit/271-rozenfeld/4275-s-3-----html>.
8. Поняття влади. Співвідношення політичної та державної влади, державної влади і держави. Поняття і ознаки держави [Електронний ресурс] // – Режим доступу : <http://www.refine.org.ua/pageid-2244-1.html>
9. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : Монографія / В. Д. Бакуменко // - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - с. 11.
10. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи. / Кол. авт.; Наук. керів. В.В. Цветков. - К.: Оріяни, 1998, с. 35.
11. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекцій / Г. В. Атаманчук // - М. : Юрид. Лит., 1997, с. 38.
12. Державне управління : словник-довідник / Укладачі: В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. // За заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - с. 116.
13. Мірошниченко Ю. Р. Демократичні механізми підготовки і прийняття державно-політичних рішень : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Мірошниченко Юрій Романович. – Київ, 2006. – 225 с.
14. Політологія [Електронний ресурс] // 2.3. Політичні рішення. – Режим доступу : <http://readbookz.com/books/180.html>.
15. Форми та механізм політичної влади [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/books-text-1685.html>.
16. Політологія : підручник (6.1. Політичне управління та його соціотехніка) / Ред. О. В. Бабкіна, В. П. Горбатенко. - К. : ВЦ "Академія", 2003. - 528 с.

*Рецензент: Руденко О. М., д.держ.упр., доцент.*