

*Висновок:* завданнями державних органів управління є своєчасне прогнозування та виявлення загроз продовольчій безпеці, мінімізація їх негативних наслідків за рахунок стратегічних запасів продовольства. Слід створити комплексну систему спостережень, збору, обробки, систематизації та аналізу інформації щодо виробництва, управління запасами і постачання продовольства, якості і безпеки харчових продуктів, споживання продовольства та харчування населення. Можливо, цим повинна займатися державна аналітична агенція. Також необхідно сформуванати державні інформаційні ресурси у сфері забезпечення продовольчої безпеки, використовуючи сучасні засоби комунікації, а саме Інтернет, мобільний зв'язок тощо. Також важливо організувати своєчасне інформування виробників і надання консультаційних послуг державними органами та дорадчими службами щодо державних програм підтримки галузі і схем їх реалізації, механізмів регулювання ринків сільгосппродукції.

*Використані джерела інформації:*

1. Закон України «Про продовольчу безпеку України» № 8370-1 від 22.12.2011 р.
2. Баланси та споживання основних продуктів харчування населенням України [Електронний ресурс] / Статистичний збірник //– Режим доступу сайт:[http://govuadocs.com.ua/tw\\_files2/urls\\_2/627/d-626677/7z-docs/1.pdf](http://govuadocs.com.ua/tw_files2/urls_2/627/d-626677/7z-docs/1.pdf)
3. Есипов В. Е., Маховикова Г. А. [Електронний ресурс]: Внутренние и внешние угрозы продовольственной безопасности России. Режим доступа - // [www.rustrana.ru/article.php?nid=13867](http://www.rustrana.ru/article.php?nid=13867).
4. Зведені показники (1990-2011рр.) [Електронний ресурс] / Сільське господарство // Офіційний сайт Державного комітету статистики.–25.06.2012. – Режим доступу:сайт <http://www.ukrstat.gov.ua>
5. Організаційно-економічна модернізація аграрної сфери : наукова доповідь / за заг. ред. акад. НААН П.Т. Саблука. – К. : ННЦ ІАЕ, 2011. – 342 с.
6. Сільське господарство України за 2011 рік : статистичний збірник / За ред. Н.С. Власенко. – К. : Державна служба статистики України, 2012. – 386 с.
7. Стратегічні напрями розвитку сільського господарства України на період до 2020 року / за ред. Ю.О. Лупенка, В.Я. Месель-Веселяка. – К.: ННЦ “ІАЕ”, 2012. – 182 с.

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

УДК 35.077.92

**Попович Н. Г.,**

докторант кафедри україністики Національної академії державного управління при Президенті України,  
кандидат філологічних наук, доцент

## **КОМУНІКАТИВНА ПРИРОДА ПОЛІТИКО- АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН: ДОСВІД ДОСЛІДЖЕННЯ**

*Анотація. У статті аналізується теоретико-методологічний стан дослідження проблеми політико-адміністративних відносин у вітчизняній науці державного управління. Цей досвід дає можливість автору акцентувати на комунікативній природі цих відносин.*

*Ключові слова:* державне управління, політико-адміністративні відносини, комунікація

*Аннотація.* В статті аналізується теоретико-методологічне состояние дослідження проблеми політико-адміністративних відносин в отечественной науке государственного управления. Этот опыт дает возможность автору акцентировать на коммуникативной природе этих отношений.

*Ключевые слова:* государственное управление, политико-административные отношения, коммуникация

*Annotation.* The article examines the theoretical and methodological problems of the state investigation of political-administrative relations in the domestic science of public administration. This experience gives for autor the opportunity to focus on the communicative nature of the relationship.

*Key words:* public administration, political-administrative relations, communication

*Постановка проблеми.* Необхідність збалансованості політичної та адміністративної складових процесу управління державою об'єктивує висвітлення стану їх вивчення як показників ефективності політико-адміністративної комунікації у зв'язку з прагненням зрозуміти сутність її впливу на процеси модернізації та досягнути закономірності її мінливого характеру при реалізації політичного курсу.

*Аналіз останніх досліджень.* До розмежування політичного й адміністративного рівнів системи державного управління зверталися зарубіжні науковці Е.Вайнінг, Т. Веймер, Б. Гурне, Т. Дай, М. Дін, Л. Зіглер, Ж. Зіллер, російські вчені Н. Глазунова, В. Граждан, Д. Зеркін, В. Ігнатов, В. Козбаненко, Ю. Коргунюк; серед вітчизняних цю проблему досліджували Б. Гаєвський, М. Головатий, В. Горбатенко, С. Дубенко, В. Князев, І. Коліушко, В. Луговий та ін. Політико-адміністративні відносини є об'єктом дослідження з акцентом на політичній складовій у працях таких вітчизняних науковців, як М.Пірен, О.Третьяк, С.Телешун, І.Рейтарович, О.Медвідь, І.Ізмайлова, Н.Ротар, Лі Же, Н.Шевчук, В.Дем'янков. Незважаючи на глибину дослідження проблеми, поза увагою залишається такий її аспект, як комунікативна природа політико-адміністративних відносин, потенціал якої може бути використаний для ефективної координації їх взаємодії.

*Метою дослідження* є теоретико-методологічний аналіз наукових розробок проблеми політико-адміністративних відносин для з'ясування потенціалу їх комунікативної природи.

*Виклад основного матеріалу.* Дослідження політико-адміністративної комунікації в державно-управлінському вимірі потребує звернення до досвіду її вивчення наукою державного управління. Кількість присвячених проблемі наукових джерел переконує, що проблема не була позбавлена уваги науковців. Зарубіжний досвід висвітлення ефективної взаємодії у політико-адміністративній комунікації має тривалу традицію, а співвідношення політики та управління залишається однією з ключових наукових тем. До розробок академічного статусу належить колективна

праця за редакцією Тоні Верхейна “Политико-административные отношения: кто стоит у власти?” [4]. Автори роботи в основу проблеми співвідношення політики та управління закладають поділ і взаємодію влади, розходження властивих їм функцій, а також протиставлення політики як мистецтва та управління як технології.

Відносини між обраними політичними діячами та призначеними державними службовцями, здійснюючи значний вплив на процес управління та на розвиток суспільства в цілому, періодично відроджують або посилюють науковий інтерес. Значну увагу приділено політико-адміністративним відносинам у посткомуністичних державах. Основною проблемою, на думку авторів, є формування стабільності взаємодії між політиками та чиновниками, оскільки відсутність стійких тенденцій дестабілізує управлінську систему, не дозволяє розвиватися політичній ролі адміністрації, хоч і збільшує її політизацію. Причинами називаються історичний чинник і як результат – політична поляризація, недосконалість законодавчої бази та рівень політичної культури. Тому побудова *стабільної* моделі політико-адміністративних відносин у досліджуваних авторами країнах залишається проблематичною.

Одними з найперших, фундаментальних робіт у теорії вітчизняного державного управління є дослідження В.Голубь (Токовенко), присвячені проблемам взаємовідносин та оптимізації взаємодії політичного керівництва і державного управління. Українська дослідниця у науковій праці “Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії”, аналізуючи десятирічний досвід політико-управлінської практики, для оптимізації взаємовідносин пропонує модель *демократично-гнучкої* взаємодії політичного керівництва і державного управління в Україні. Ця модель базується на уточненні ключових понять, що описують феномен політико-адміністративних відносин, одним з них є поняття державного управління на етапі проведення адміністративної реформи [8].

Характеристики цих якісно відмінних різновидів реалізації управлінських функцій держави, як динамічних і мінливих явищ, що можуть істотно відрізнятися та набувати як конструктивних, так і деструктивних відтінків [8, с. 223], дають можливість сформулювати висновок про залежний характер у ступені прояву однієї зі складових у структурі державного апарату та послідовний характер їх перехідних градацій. Оцінка характеру комунікативних процесів у відносинах політика/адміністрація актуалізує необхідність оптимізації взаємовідносин політичного керівництва і державного управління, що стає можливим завдяки удосконаленню їх суб'єктів та відносин між ними. Зокрема, дослідниця акцентує на відносинах політичної еліти і бюрократії, що виявляють дві споконвічні тенденції: з боку еліти – прагнення посилення контролю над бюрократією, з боку бюрократії – у будь-який спосіб уникнути контролю та “приватизувати державу”.

Загалом, еліта (політична та адміністративна), регламентуючи взаємодію, є носієм владних позицій в інституціях. Ця група забезпечує підтримання стабільності у сфері управління державою. Саме ці учасники зацікавлені в збереженні своїх владних позицій у відповідних структурах, а отже, й у підтриманні конвенцій, які забезпечують їм (їх елітним групам) переважний доступ до владних суб'єктних позицій.

Для підтримування цих збережень еліти діють більш-менш узгоджено та взаємовигідно (наприклад, політики ухвалюють рішення щодо кваліфікації і процедур в освіті та забезпечують адміністративними ресурсами їх виконання, а працівники освіти сприяють формуванню уявлень про пріоритетну роль політики в житті суспільства та легітимність чинного політичного ладу). Зрештою, владні комунікативні процеси – це конкуренція за право виконувати певні функції в суспільстві та володіти пов'язаними з ними ресурсами, передусім владою.

Крім того, дослідження В.Голубь закладають теоретико-методологічні засади оцінки деформацій комунікативних процесів як наслідків комунікативно-когнітивних дефектів, що виявляються на рівні особистої взаємодії, а при глибшому аналізі, – у певних рівнях структури особистості, програмуючи тим самим перспективність їх вивчення.

Розв'язання проблем політико-адміністративних відносин знайшло продовження у дослідженнях вітчизняного теоретика галузі В.Солових. Монографія ученого “Політико-управлінські відносини: методологія та практика” надає вивченню владних комунікативних особливостей нового ракурсу, поглиблюючи конкретизацію феномену до залежності від парадигмальних орієнтирів науки державного управління та процесів суспільної трансформації [6].

Звернення наукової уваги до проблем взаємодії політика/управління автор пов'язує зі вступом України в новий етап розбудови держави, на якому процеси трансформації системи державного управління набувають спрямування, заданого сучасними світовими стандартами урядування. У зв'язку з цим актуалізуються форми політико-адміністративних відносин, що відповідають демократичним нормам правління, відтворюють адаптаційну чутливість системи до зовнішніх викликів. Процеси глобалізації диктують нові залежності та пріоритети у налагоджуванні комунікативних зв'язків між політиками та управлінцями. На жаль, як стверджує науковець, модель ефективної взаємодії за роки незалежності так і не була побудована. Причина вбачається у безперервності кризових явищ, що супроводжують політичний простір, і низькій ефективності адміністративної складової державного управління, що покликана реалізувати політичний курс. Вихід пропонується шукати у посиленні ролі держави, в орієнтуванні на людину, у посиленні уваги до парадигмального характеру державно-управлінської діяльності [5].

Якщо говорити про побудову моделі державного управління, то теоретичні підходи до цього процесу продовжують формуватися загрозами

посилення впливу кризових ситуацій, з одного боку, а з іншого – необхідністю активного запровадження в галузь інновацій. Формування такої моделі державного управління, звісно, впливатиме і на модель політико-адміністративних відносин, які перебувають не тільки у постійній боротьбі за владу, що є проявом внутрішнього виклику, а й виснажуються численними зовнішніми викликами, зокрема, парадигмального характеру, такими, як перехід до інформаційного суспільства, суспільства знань, трансформація у Good governance, стандарти європейського адміністративного простору тощо. Отже, модель стає такою, якою є результат, а не навпаки.

За таких умов, учений наполягає на встановленні певного типу відносин, що є єдиною цілісною системою, здатною своєчасно реагувати на зовнішні та внутрішні виклики, відповідати уявленням громадян про справедливе державне управління та бути генеруючим компонентом сталого розвитку суспільства. Досягнення поняття оптимізації взаємодії у дослідженні В.Солових змінюється поняттям *оптимальності* відносин, що базується на відповідності певним принципам: принципам детермінізму, відповідності, збалансованості, ефективності, відкритості, які здатні виявляти стабілізаційні ефекти.

Поняття політико-адміністративного управління сьогодення відображає і специфіку української управлінської традиції, і особливості пережитого українською державою та суспільством перехідного періоду, який з перших років незалежності вимагав радикального оновлення політико-адміністративної системи, цінностей і принципів державного управління. Водночас є очевидним, що нагальні завдання будівництва і зміцнення демократичної дієздатної держави, становлення ефективної системи виконавчої влади не можуть бути вирішені у парадигмі бюрократичної ієрархії.

Проблема *збалансованості* політичних і адміністративних складових у державному управлінні як стратегія реформування державного управління отримує розвиток у дослідженнях О. Валецького, який пропонує шлях розв'язання її на прикладі моделі запровадження та функціонування інституту державних секретарів. Такий досвід є продуктивним у реформуванні політичної системи і побудові якісно нової системи державного управління, що, у свою чергу, потребує підвищення інституційної спроможності уряду через розмежування політичних та адміністративних функцій, деполітизацію державної служби та розвиток коаліційного механізму формування уряду.

Дискутуючи проблему відносин між політичною й адміністративною складовими, дослідник тим самим підтверджує, що проблема продовжує зберігати актуальність [1]. Подальший розвиток демократичних інститутів пов'язується з необхідністю інституційного розмежування складових при формуванні та провадженні державної політики, недотримання цієї умови при здійсненні державного управління знижує його якості. У цьому

контексті яскравим прикладом є досвід здобутків і прорахунків запровадження інституту державних секретарів, який виявився, на думку ученого, невдалим через невизначеність статусу та компетенції політичних посад у державному управлінні. Це призвело до виконання політичних функцій державними службовцями.

Дослідник пропонує механізм досягнення ефективності державної політики, який базується на політичній відповідальності, професіоналізмі державних службовців вищого рангу, створенні умов, що забезпечують деполітизацію державного управління та гармонізують відносини між виконавчою та законодавчою гілками влади, оптимізують відносини між центральними і регіональними органами державної влади з органами місцевого самоврядування, утворюють консенсус між елітними групами щодо цілей, пріоритетів і спрямованості державної політики.

Продовжує свій розвиток теза про очевидність тенденцій поглинання політичною складовою адміністративної в умовах активного процесу проведення адміністративного реформування та, як наслідок, їх негативний вплив на демократизацію суспільства. Цю здатність до поглинання, на наш погляд, можна констатувати і в сучасних умовах реформування і модернізації державного управління та зміни парадигми розвитку системи – сьогодні поглинання відбувається під впливом орієнтації політичної складової на ринкові цінності, тобто очевидна готовність до поглинання демонструється під знаком дії зовнішніх викликів, таких як світові кризові явища в системах державного управління, економічні кризи тощо.

Проблема політико-адміністративної взаємодії сучасного етапу актуалізувала створення колективної праці “Концептуальні засади взаємодії політики й управління” [3]. Авторським колективом Національної академії державного управління при Президентові України здійснено комплексний аналіз взаємозв’язку і взаємодії політики й управління, визначено шляхи та механізми їх удосконалення і посилення для сучасного етапу розвитку українського суспільства. Можливості оцінювання взаємодії політики й управління розширено за рахунок застосування синергетичного підходу до аналізу складних соціальних процесів і явищ, використовуючи передусім нову інституціональну методологію дослідження політико-адміністративного управління, як сфери публічного управління і горизонтально-мережових комунікацій [3, с. 4].

Аналіз концептуальних засад взаємодії владних структур, на думку авторів, потребує, щоб, обговорюючи реформування однієї складової державної системи, обов’язково зверталася увага на інші, що також знаходяться під впливом реалізації нової управлінської парадигми. Так само, як у характері комунікативних форм відбито уявлення про вплив структурних особливостей і адміністративну традицію, новий статус інформаційної складової комунікації відбиває можливості для системи державно-управлінських відносин, коли здійснюється перехід від

традиційно централізованої та багато у чому закритої інформації до відкритої та доступної для всіх у рамках публічної сфери.

Поняття “політико-адміністративне управління” безпосередньо пов’язане й інтегрує сутність та зміст основних положень і понять теорії державного і політичного управління, взаємодії держави й суспільства, *співпраці* між різними рівнями влади, а в деяких аспектах і системи місцевого самоврядування – як реалізації самоврядної парадигми в управлінні [3]. Акцентується на досягненні нових інформаційних технологій, що гранично спростили та прискорили процес передачі та обробки інформації, практично зрівняли нанівець відстань між суб’єктами взаємодії. Крім того, сучасні комп’ютерні засоби зв’язку відкрили широкі можливості для налагодження нових комунікаційних каналів, змінивши саму психологію взаємодії. Для опису складності, поліаспектності сучасних комунікацій авторами використовується термін “мережа” (network), що відображає водночас і деієрархізацію політичного життя, і встановлення у процесі комунікації відносин взаємозалежності суб’єктів.

Мережева взаємодія також актуалізує позбавлення централізованого апарату управління (наприклад, національної держави) виключних прав на інтерпретацію політики, соціального і культурного життя. Оскільки ядром комунікації є інформація, то правомірною є постановка проблеми про інформаційну владу: в умовах побудови інформаційного суспільства, “інформаційної епохи” (М.Кастельс) формується новий вид влади – інформаційний, і вид впливу – за допомогою інформації, тобто інформаційний вплив [2].

До іншого аспекту “вибуху інтеракцій” і розвитку інформаційних технологій автори відносять зміну домінуючого ресурсу влади. Доступність інформації дозволяє досить швидко оцінювати ті чи інші рішення, приймати їх самостійно, що практично позбавляє сенсу традиційний погляд на управлінців, як власників ексклюзивного, недоступного іншим знання. Цей феномен був описаний, зокрема, Е. Тоффлер у роботі “Метаморфози влади” [9].

Таким чином влада, заснована на володінні інформаційним ресурсом, поступово поступається місцем владі, заснованій на креативному ресурсі, здатній створювати нове знання. Тут виникає для практики державного управління кілька проблем, серед яких: необхідність створення нових програм підготовки фахівців, орієнтованих не так на накопичення інформації, як на способи її аналізу та методи створення нового знання; потребу в гнучких управлінських структурах, здатних стимулювати креативний процес; подолання системи соціального контролю традиційного типу, що передбачає значущість влади колективного типу тощо.

Проблема відносин владних гілок сьогодні переходить у проблему *порозуміння* і не втрачає своєї актуальності. Політизація політико-управлінських відносин, що є результатом комунікативної монологічності, відсутність збалансованих діалогічних форм у взаємодії, які створюють

внутрішню суперечливу ситуацію, оцінені авторами колективної монографії “Соціальне партнерство і державна політика: від теорії до практики деполітизації державного управління” як такі, що порожують високий рівень соціальної невдоволеності діяльністю органів влади всіх рівнів і чинним політичним курсом [7]. Демократичні громадські взаємодії визначаються авторами праці як традиційно залежні, що обмежує можливості для ефективною участі громадськості у питаннях політики. До того ж, сьогодні концептуальні засади забезпечення діалогічності є розмитими та прихованими через відсутність суворого дотримання процедурних методологій. У поширеності монологічності публічного дискурсу закладено причину збільшення громадської лінії розлому, що перешкоджає чіткому та спільному розумінню питань державної політики і налагодженню інноваційної взаємодії.

Об’єктивність актуалізації діалогічної взаємодії потребує збільшення кількісного складу учасників і зміни їх дискурсивних ролей, а також забезпечує їх прогресуючу взаємозалежність. Складність відносин політика / управління / суспільство вимагає появи нових форм, наприклад, таких як форми діалогічного посередництва. Роль діалогічного посередника може бути виконана у межах дискурсу, через який відбувається передача основної інформації по вертикалі, особливо за відсутності прямого контакту влада-суспільство.

*Висновки.* Аналіз наукових розробок з проблеми політико-адміністративних відносин довів, що методологічним обертоном дослідження політико-адміністративної комунікації є синтез двох традиційно розділених наукових парадигм – адміністративної, яка стосується виключно внутрішніх аспектів формування та функціонування механізму державного управління, і власне політичної. Останню відрізняє увага до зовнішніх параметрів державного управління та діяльності державної служби – питання причетності останньої до прийняття політичних рішень, її політичної ролі, здійснення функції медіатора у взаємодії з суспільством, демократизації державної служби, участі громадян у діяльності виконавчої влади, проблем контролю за політико-управлінською дієвістю, формування та еволюція політико-адміністративних систем і моделей. Усі ці комунікаційні процеси супроводжуються труднощами комунікативного характеру і потребують координації взаємодії. Крім того, подолання комунікативних проблем вбачається у потенціалі моделі діалогу з громадянським суспільством, як єдиної альтернативи розвитку країни, визнаної чинною державною політикою.

*Використані джерела інформації:*

1. Валевський О. Л. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства [Текст] : монографія / О. Л. Валевський ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К. : НАДУ, 2007. - 315 с.



2. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс // Пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. - М. : ГУ ВШЭ, 2000. - 608 с.
3. 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. : НАДУ, 2010. – 300 с.
4. Политико-административные отношения: кто стоит у власти? / Под ред. Т. Верхейна. [Пер. с англ.]. – М. : “Права человека”, 2001. – 512 с.
5. Солових В.П. Оптимальні політико-адміністративні відносини як чинник розбудови публічного врядування в Україні / В. П. Солових – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/20112/doc/1/03.pdf>
6. Солових В.П. Політико-управлінські відносини: методологія та практика : [монографія] / В. П. Солових. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 164 с.
7. Соціальне партнерство і державна політика : від теорії до практики деполітизації державного управління : [монографія] / [В. М. Мартиненко, О. М. Кругій, С. Л. Кирий та ін.]; за заг. ред. д. держ. упр., проф. В. М. Мартиненка. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 252 с.
8. Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління : проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : [монографія] / В. В. Токовенко. — К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.
9. Тоффлер Э. Метаморфозы власти: Пер. с англ. / Э. Тоффлер. — М. : ООО «Издательство АСТ», 2003. — 669 с. – Електронний ресурс - <http://www.fidel-kastro.ru/filosofy/toffler/metamorf.htm>
10. Bozeman, Barry and Straussman, Jeffrey D. (1990) Public Management Strategies (San Francisco: Jossey-Bass).

*Рецензент: В.В.Голубь, д.держ.упр., професор.*

УДК 351

**Попроцький О.П.,**

к.держ.упр.,

доцент кафедри

інформаційної політики та технологій  
НАДУ при Президентіві України.

## **МОТИВАЦІЯ ЯК ФУНКЦІЯ СТРАТЕГІЧНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Анотація. У статті підняті важливі питання сучасної науки з державного управління щодо використання суспільно-політичної мотивації представниками органів влади у процесі прийняття стратегічних управлінських рішень.*

*Ключові слова. Мотивація, державне управління, стратегічне планування, управлінські рішення.*

*Аннотация. В статье подняты важные вопросы современной науки государственного управления по использованию общественно-политической мотивации представителями органов власти в процессе принятия управленческих решений.*

*Ключевые слова. Мотивация, государственное управление, стратегическое планирование, управленческие решения.*