

## ПОЛІТИЧНИЙ ТА ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: УЗГОДЖЕННЯ ІНТЕРЕСІВ

*Розкрито особливості формування та функціонування політичних та інституційних механізмів на вітчизняному ґрунті. Здійснено теоретико-методологічне обґрунтування сутності політичного та інституційного механізмів. Визначено проблемні питання узгодження та інституалізації суспільних інтересів. Окреслено проблеми та питання подальших наукових досліджень.*

**Ключові слова:** ефективність державного управління, інститут, інституційний, політичний механізми, суспільні інтереси, система органів публічної влади.

*The peculiarities of formation and functioning of political and institutional mechanisms at the national soil. Carried out theoretical and methodological basis of the essence of political and institutional mechanisms. On the basis of the major problems of coordination and institutionalization of public interests. Outlines the problems and issues for further research.*

**Key words:** efficiency of public administration, institute, institutional, political mechanisms, social interests, system of organs of public power.

Постійні організаційні перебудови управлінських структур протягом усіх років незалежності призвели до різкого зниження ефективності державного управління і його неспроможності забезпечити перехід суспільства до якісно нового стану. Серед причин такого стану – відсутність чітко організованого та ефективно функціонуючого комплексного механізму державного управління, без якого ніяке системне реформування не видається можливим, оскільки будь-який розвиток реалізується через систему механізмів. Відповідно, головним завданням сьогодення постає формування політичних, інституційних, правових, організаційних та економічних механізмів на кожному рівні: наднаціональному, державному, регіональному та локальному.

Актуальність даного дослідження обумовлюється також і тим, що саме інституційний механізм має принципове значення на шляху євроінтеграційних прагнень України, побудови демократичного державотворення, розбудови громадянських інститутів, оскільки виступає цементуючим і формоутворюючим базисом для становлення демократичної, правової, соціальної держави. Крім того, постійно зростає роль політичних механізмів, оскільки вони є засобом реалізації державної політики, конкретних завдань державного управління шляхом включення до кола суб'єктів управлінського впливу приватного сектора, структур громадянського суспільства у процесі їх становлення та розвитку. Адже система політичних механізмів, незважаючи на відносну самостійність, є гнучким інструментом регулювання загальнодержавних, регіональних, приватних та особистих інтересів через певні структури органів публічної влади, корпоративні органи забезпечення їх реалізації в межах законів та відповідно до своїх функцій.

Питання дослідження механізмів управління протягом останніх десятиліть знаходяться у сфері наукових інтересів багатьох вітчизняних (В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, Є. Григоніс, Л. Григорян, Н. Єсипчук, М. Круглов, Н. Нижник, Г. Одінцова, Ю. Тихомиров, Л. Юзьков) та російських (А. Жирнова [5], М. Корнева [6], Г. Леснікова [7], О. Фоміна [10]) учених. Ґрунтовне ознайомлення з їх працями переконливо свідчить, що особливості формування та функціонування політичних механізмів поки що залишаються поза увагою вітчизняних науковців.

Теоретичні питання інституційного механізму, їх зміст і завдання, критерії ефективності досліджували зарубіжні вчені К. Менгер, Д. Норт, О. Уільямсон, вітчизняні дослідники В. Адамик, Л. Корнійчук, А. Нестеренко, А. Маслова, А. Олійник. Проте недостатньо розробленими в науковому та практичному плані залишаються питання інституційних перетворень на вітчизняному ґрунті, формування дієвих інститутів та інституційних механізмів на наднаціональному, державному, регіональному та локальному рівнях тощо.

З метою теоретичного обґрунтування сутності й практичного застосування механізмів забезпечення ефективності системи державного управління метою даної статті є розкриття особливостей формування політичних та інституційних механізмів, визначення на їх основі проблемних питань узгодження та інституалізації суспільних інтересів.

Поняття “політичні механізми” є порівняно новим у вітчизняному суспільствознавстві, відповідно немає чіткого визначення дефініції. Насамперед, це пов'язано з тим, що набір і характер механізмів, які практично використовуються в державному управлінні, обумовлюються політичним режимом держави, в якому втілюються засоби та методи здійснення політичної влади, визначаються необхідні та можливі управлінські дії. Відтак, цілком слушним є визначення політичних механізмів відповідно до назв політичних режимів: монархічно-традиційного, тоталітарного, авторитарного, демократичного, що позначається на специфіці забезпечення процесу управління, є відзеркаленням політичного стану суспільства і держави.

Неоднозначність політичного режиму визначає складність поєднання політичних механізмів, що застосовуються в тих чи інших умовах. Наприклад, механізм рекрутування владних/політичних еліт, стимулювання політичного процесу шляхом проведення економічних реформ, правовий та адміністративний механізми досягнення балансу політичних сил та інтересів (внутрішня неузгодженість суспільства і відкритий опір державі) є могутнім стимулом для вдосконалення механізмів політичного управління.

Політичні механізми можна визначити так:

– засоби реалізації державної політики, конкретних завдань державного управління, сукупність певних управлінських процедур, прийомів, об'єднаних на основі дотримання принципів, серед яких визначальними, такими, що формують їх характер, є відповідальність, легітимність, законність, гласність, відкритість, науковість ін. [6];

– сукупність видів діяльності суб'єктів, гарантованих законом і включених у динаміку практично-політичних відносин, які охоплюють усі стадії розвитку та функціонування політичної системи [11];

– практика реалізації управлінських процедур: розробка, прийняття та реалізація рішень; регулювання політичних криз і конфліктів; аналіз та оцінка результатів і наслідків прийнятих рішень.

На основі проведеного аналізу та з урахуванням вищезазначеного вважаємо за доцільне виокремити групи політичних механізмів, застосування яких суттєво підвищує/знижує ефективність діяльності органів публічної влади. Так, Верховна Рада України формує основи конституційного суспільно-політичного ладу, приймає закони, затверджує соціально-економічні програми, надає оцінку діяльності виконавчій гілці влади та вирішує кадрові питання (загалом, механізм формування кадрового складу є визначальним). Слід зазначити, що діяльність виконавчих органів влади з питань підбору та розстановки кадрів фактично є безконтрольною (установлені регламентування: парламентська більшість – Президент – Верховна Рада – стосуються лише призначення представників тих чи інших політичних сил на ключові посади в органах державної влади). Щодо регіонів чи територіальних підрозділів, то на практиці спостерігаємо ігнорування визначеної відповідними законами процедури узгодження кандидатур (йдеться про керівників місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади). Відтак, питання професіоналізму, морально-етичні як основоположні вимоги до претендентів – відсутні, спрацьовує принцип політичної приналежності чи особистих симпатій. Такий підхід значною мірою послаблює державно-управлінський вплив на об'єкт управління як по вертикалі, так і по горизонталі.

Другу групу політичних механізмів, які регулюють, регламентують і характеризують ступінь відображення соціально-економічних інтересів усіх суб'єктів суспільного розвитку, складають нормативно-правові акти, що забезпечують реалізацію соціально-економічної політики, прийняття управлінських рішень щодо забезпечення діяльності всіх суб'єктів суспільного розвитку. Мається на увазі функція забезпечення стабільності політики і розвитку на певних етапах переходу із однієї якості в іншу.

Третю групу політичних механізмів, які справляють прямий вплив на суспільну свідомість і формують громадську думку та опосередкований на соціально-економічні процеси, є інститут громадських зв'язків (засоби масової інформації, брифінги, прес-конференції, "круглі столи", громадські обговорення), покликаний забезпечити врахування потреб та інтересів різних верств населення, узгодження приватних інтересів з регіональними та національними. Однак у реальності вони поки що "нав'язують" суспільству вирішальну, єдино правильну думку стосовно вирішення будь-яких значимих проблем. Такий стан обумовлюється тим, що, на відміну від зарубіжного досвіду використання, за умови слабкості інститутів громадянського суспільства, початкового етапу утвердження демократичних традицій такі механізми наразі перебувають на етапі становлення. Це, у свою чергу, призводить до задіяння тіньових механізмів у системі державного управління, зумовлює погіршення всіх параметрів розвитку суспільства, домінування у процесі прийняття управлінських рішень інтересів фінансово-олігархічних груп і в цілому до зниження авторитету державної влади і послаблення державно-управлінського впливу.

До четвертої групи маємо віднести такі інститути: політичні партії; які є віддзеркаленням політичної стратифікації суспільства; церкви, профспілки тощо. При цьому слід урахувати той факт, що якою б визначною не була особистість, але без політичної підтримки (партії влади), її коаліційної більшості узгоджувати суспільні інтереси, мобілізувати ресурси для реалізації запропонованих програм розвитку (попри проголошення їх загальнонаціональної значимості, більшою чи меншою мірою вони переслідують корпоративні/галузеві інтереси) не видається можливим.

В основі кожної групи політичних механізмів – інтереси (суспільні чи приватні, політичні чи економічні тощо), без взаємного узгодження яких взаємодія державних та інститутів громадянського суспільства із вирішення суспільно-значимих проблем розвитку країни приречені на невдачу [8].

Інституційний механізм має принципове значення на шляху євроінтеграційних прагнень України, розбудови громадянських інститутів, оскільки виступає цементуючим і формуютьоруючим базисом для становлення демократичної, правової, соціальної держави. Під інституційним механізмом зазвичай розуміється сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами, а також організаціями, які сприяють реалізації принципів демократичного (доброго, належного) врядування, забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку регіону/держави.

Таке розуміння пов'язано, в першу чергу, з різним тлумаченням змісту, суттю поняття інститутів (відповідно до того, в межах якої науки розроблялися підходи інституційної парадигми), головне призначення яких полягає у зменшенні невизначеності шляхом установлення постійної структури людської взаємодії; передбаченні системи механізмів, які забезпечують виконання всієї сукупності рамкових обмежень, панівних правил, настанов тощо. Мова про зміцнення ролі держави та формування формальних інститутів сталого розвитку (в реальності відбувається різноспрямованість напрямів розвитку формальних і неформальних інститутів) чи зростання ролі неформальних інститутів розвитку [9].

В Україні, коли відбувається свідоме реформування ринкової економіки, політичної та адміністративної систем, механізм і послідовність інституційних змін полягає здебільшого в імпорті інститутів, які добре себе зарекомендували у країнах, що успішно подолали шлях реформування. Такий варіант інституційних перетворень значно складніший і актуалізує роль держави, робить її провідною, визначальною (виконує функції санкціонування вибору оптимальної інституційної моделі, організаційно-правового забезпечення та реалізації процесу, відстеження його ефективності та результативності, здійснення коригування та подолання негараздів). А також обумовлюється наслідуванням і принциповою зміною траєкторії розвитку, що призводить до складної взаємодії старих неформальних інституцій (з ознаками минулого господарського досвіду) у новостворених формальних інституційних межах.

Фактично, сьогодні потрібне "...повне інституційне оновлення для того, щоб унеможливити масштабну національну корупцію на всіх рівнях влади, перш за все, у бюрократичній системі управління владою. Унеможливити тінзоване накопичення ресурсів у секторі, який не контролюється державою, унеможливити конфлікт між ключовими інституціями, перш за все, президентською та урядовою" [3]. Існує потреба в певній формалізації процедур організації й залучення інститутів громадянського суспільства до розробки політики та здійснення управління з метою забезпечення злагодженості, прозорості консультацій органів влади з громадськістю [12].

До найважливіших інституційних механізмів, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в Європейському Союзі, відносять інститути, які забезпечують у суспільстві соціальний діалог і дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками й об'єднаннями або федераціями роботодавців. Особливістю цього типу інституційного механізму є те, що його учасники (соціальні партнери) володіють повноваженнями самостійно, на засадах взаємної згоди приймати важливі рішення щодо цілої низки питань у сфері соціальної політики. Органи державного управління, які можуть відігравати різні ролі в такому соціальному діалозі, зобов'язані виконувати офіційні домовленості партнерів та рішення органу з питань соціального партнерства, впроваджуючи заходи з метою їх виконання, у тому числі законодавчого й регуляторного характеру. У деяких випадках угоди у сфері соціального партнерства набувають сили нормативно-правових актів і виконуються в обов'язковому порядку на рівні з рішеннями органів влади [4].

Співпраця "влада – бізнес" передбачає залучення органів публічної влади і приватного сектора (малого та середнього бізнесу, фінансово-промислових груп як економічного, соціального та політичного інституту). Останні на сьогодні мають в Україні три чітко виражені виміри: загальнонаціональний, транснаціональний і регіональний. Відтак, інтереси великих бізнесових об'єднань мають бути представлені в Раді розвитку регіонів, аналогічних консультативно-дорадчих органів на регіональному рівні. Це створюватиме передумови для формування рівноважного механізму взаємодії між публічним, приватним і громадським секторами, побудованому на засадах діалогу, консультації і співпраці.

У сучасних умовах розвитку України ефективність інституційного забезпечення національних інтересів пов'язана з набуттям інститутів системи державного управління нової соціально-правової якості, яка б органічно поєднувала чітке визначення соціального призначення тих чи інших владних структур, дотримання в їх діяльності розумного балансу щодо забезпечення інтересів держави та особистості, соціальне партнерство органів влади та інститутів громадянського суспільства, а також відповідне нормативно-правове закріплення компетенції органів влади, прозорість і відкритість їх діяльності, процесу реалізації повноважень щодо прийняття управлінських рішень для громадського контролю.

На практиці виникає потреба в узгодженні цілей та очікуваних результатів, оскільки вони досить часто мають як міжвідомчий, так і міжрівневий характер. Так, процес інституалізації інтересів, їх узгодження та взаємодія із партнерами (реалізація принципу соціального партнерства) у публічному секторі відбувається в межах місцевого самоврядування шляхом формування асоціацій (наприклад, Всеукраїнська асоціація сільських і селищних рад; Українська асоціація місцевих та регіональних влад; Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування "Асоціація міст України"; Фонд сприяння місцевого самоврядування при Президентові України), суспільно активна діяльність яких спрямована на підтримку курсу ринкових перетворень у взаємодії з владними структурами і громадськими об'єднаннями. В органах виконавчої влади – через громадські ради як постійно діючі колегіальні виборні консультативно-дорадчі органи, що діють з метою створення умов для ефективної участі громадян і їх об'єднань в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, забезпечення відкритості та прозорості їх діяльності, сприяння розвитку громадянського суспільства. Нормативно-правові засади їх діяльності визначаються відповідними постановами Кабінету Міністрів України [6; 7]. А також при залученні громадських наукових організацій до участі в підготовці та реалізації рішень органів державної (публічної) влади стосовно наукової і науково-технічної діяльності, наукової і науково-технічної

експертизи, науково-технічних програм, проектів і розробок, інформування населення про безпеку, екологічну чистоту, економічну та соціальну значущість, екологічні та соціально-економічні наслідки реалізації відповідних програм, проектів і розробок. Засади таких взаємовідносин визначено ст. 18 Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” від 13 грудня 1991 р. № 1977-ХІІ (зі змінами і доповненнями).

Крім того, при органах публічної влади створюються численні консультативно-дорадчі органи, координаційні ради, відмінність яких від вищезначених полягає в тому, що їх діяльність має одновекторну спрямованість – надання консультацій, координація діяльності органів влади. Щодо задоволення та захисту громадянами своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів, то функціонують громадські об’єднання професійної спрямованості. Зокрема, з метою підтримки кардинальних соціально-економічних і політичних реформ в Україні, утворення потужного середнього класу приватних власників, а також налагодження партнерських відносин між владою і діловими колами у приватному бізнесі створюються асоціації малого та середнього бізнесу, приватних інвесторів України, регіональних об’єднань інвесторів, учасників Колекторського бізнесу України, сприяння міжнародному бізнесу та розвитку, учасників електронного бізнесу та ін.

Основний зміст управлінської діяльності держави полягає в забезпеченні стабільності суспільних відносин, їх упорядкованості та постійної підтримки в такому стані. Відтак, взаємозалежність об’єкта і суб’єкта управління щонайперше надає змогу підпорядковувати власні інтереси загальним, орієнтуючись на постійне їх оновлення. Таким чином, такий процес інституалізації інтересів, їх узгодження та взаємодія із партнерами публічного, приватного та громадського секторів є свідченням діалектичного взаємозв’язку між політичними та інституційним механізмами.

Роль політичних механізмів у динаміці практично-політичних відносин зростає, оскільки вони є засобом реалізації державної політики, конкретних завдань державного управління; віддзеркаленням політичної стратифікації суспільства, становленням і розвитком структур громадянського суспільства. Політичні механізми регулюють, регламентують і характеризують ступінь відображення соціально-економічних інтересів усіх суб’єктів суспільного розвитку (механізми діяльності законодавчої гілки влади; нормативно-правові акти представницьких органів влади); справляють прямий вплив на суспільну свідомість і формують громадську думку та опосередкований на соціально-економічні процеси інститут громадських зв’язків; об’єднують осіб навколо єдиної мети: політичні партії; церкви, профспілки тощо.

Розбудова демократичної держави якісно змінює соціально-правовий зміст інститутів системи державного управління, спонукаючи до узгодження різноманітних інтересів, потреби в самообмеженні прав та інтересів на різних рівнях, підпорядкування власних інтересів загальним, орієнтації на постійне оновлення при збереженні стабільності в суспільстві. Національні інтереси задають параметри, цілі та визначають специфіку функціонування інститутів державного управління, громадянського суспільства та місцевого самоврядування, визначають баланс інтересів і політико-правові режими взаємодії особистості, суспільства та держави.

Сукупність формальних та неформальних інститутів забезпечує узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, поліпшує координацію спільної діяльності на шляху задекларованих цілей розвитку, в цілому сприяє реалізації принципів демократичного врядування. Тому створення інституційно-політичного механізму узгодження інтересів влади з інтересами громадських та політичних сил сприятиме максимальній мобілізації соціального та людського ресурсу для формування довгострокової стратегії розвитку України.

Поглиблення процесів демократизації суспільних відносин, глобалізаційні виклики актуалізують дослідження і коректне використання інституційних і політичних механізмів. Саме ці механізми є інструментами оптимального вирішення проблемних питань ресурсної забезпеченості (мобілізації та раціонального перерозподілу і використання ресурсів); широкої участі громадськості у вирішенні справ місцевого та регіонального значення, оцінювання і контролю органів публічної влади; дотримання принципів прозорості та відкритості у діяльності органів публічної влади; узгодженості різноманітних інтересів із врахуванням потреб та пріоритетів розвитку. Відтак, проблемне поле подальших наукових розвідок у цій сфері має становити формування політичних та інституційних механізмів, адекватних потребам та інтересам місцевої спільноти, загальнодержавним пріоритетам розвитку.

#### Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 15 жовтня 2004 р. № 1378. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 р. № 1302 “Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
3. *Гавриш С.* Дата виборів Президента України: конституційна, доцільна, компромісна / С. Гавриш // Прес-конференція першого заступника Секретаря РНБО, члена Вищої ради юстиції 18.05.2009. – Режим доступу : <http://conf.oboz.ua/conference/906.aspx>

4. Деякі засади й принципи державного управління в країнах Європейського Союзу, що забезпечують відкритість й соціально-економічну ефективність влади // Аналітичний центр “Академія”. – Режим доступу : <http://www.academia.org.ua/?p=972>
5. *Жирнов А. Г.* Политические механизмы согласования общественных интересов: некоторые аспекты теории и практики / А. Жирнов // Вестник Тамбовского университета. – 2008. – № 3. – С. 350–354. – (Серия “Гуманитарные науки”).
6. *Корнев М. О.* О политических механизмах регулирования общественной жизни / М. О. Корнев. – Режим доступу : <http://www.tstu.ru/education/elib/pdf/st/2005/kornevs.pdf>
7. *Лесников Г.* Политика и социально-экономические процессы в России. – Режим доступу : [http://www.nasledie.ru/oboz/N11\\_99/11\\_21.HTM](http://www.nasledie.ru/oboz/N11_99/11_21.HTM)
8. *Приходченко Л. Л.* Институалізація національного інтересу як запорука ефективності системи державного управління / Л. Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 1 (29). – С. 46–51.
9. *Приходченко Л. Л.* Інституційно-організаційний механізм підвищення ефективності системи органів публічної влади / Л. Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 2 (38). – С. 125–128.
10. *Фомин О. Н.* Политические механизмы регулирования общественных отношений : дис. ... д. полит. н. : спец. 23.00.03 / О. Н. Фомин. – Саратов, 2002. – 426 с.
11. *Шабров О.* Политическое управление. Проблемы стабильности и развития / О. Шабров. – М. : ИНТЕЛЛЕКТ, 1997. – 200 с.
12. *Agle B. R.* Who Matters to GEOs? An Investigation of Stakeholder Attributes and Saliience, Corporate Performance, and GEO Values / B. Agle, R. Mitchell, J. Sonnenfeld // Academy of Management Journal. – 1999. – Vol. 42. – № 5. – P. 507–525.

*Надійшла до редколегії 22.09.2010 р.*