



структуру розподілених владних повноважень між елементами ієрархічної системи державних органів. Тому “статус повноважень” також є його ключовою характеристикою, оскільки на одному рівні компетенції відбувається підготовка інформації, а на другому – її організація.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління і менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 4 від 18 жовтня 2004 року)*



*Чижник Ф.Р.,
Перший проректор Національної
академії державного управління при
Президентові України, доктор
юридичних наук, професор, член-
кореспондент Академії правових наук
України, заслужений юрист України*

*Черленяк І.І.,
докторант кафедри державного
управління та менеджменту
Національної академії державного
управління при Президентові України,
кандидат фізико-математичних наук*

ВІДПОВІДНІСТЬ ФОРМ ПРАВЛІННЯ ТА СХЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ МОДЕЛІ “ПАРЛАМЕНТСЬКА КОАЛІЦІЯ БІЛЬШОСТІ-КОАЛІЦІЙНИЙ УРЯД”

Впровадження управлінської схеми „парламентська коаліція більшості-коаліційний уряд” потребує наукової розробки методики забезпечення збалансованого та відповідального розподілу функціональних областей владних та управлінських повноважень, що повинні здійснювати органи та інститути державної влади. Причому рівень розгляду з необхідністю досить жорстко прив'язаний до конкретики соціо-політичного розвитку країни у відповідний часовий період та історично сформованої бази політико-управлінських традицій. На це вказує ціла низка чинників, які стануть предметом нашого розгляду в основній частині цієї статті. Постановка завдання розробки концептуальної бази впровадження коаліційного уряду сформульована в Посланні Президента України до Верховної ради України у 2002 році 1). Проблема впровадження реально діючої системи “парламентська коаліція більшості-коаліційний уряд” потребує застосування комплексного теоретичного та технологічного підходу, оскільки вона пов’язана з предметом вивчення як політології, так і предметом вивчення теорії державного управління



та теорії організації та практичними потребами отримати ефективну організацію.

В роботі [2] вказано на існування функціонального зв'язку між ефективністю економічної системи та ступенем ефективності політико-владної системи та розглянуто проблеми формування державно-управлінських відносин характерних для демократичного суспільства з позиції теорії організації та теорії державного управління. В роботі [3] розглянуто складові проблеми вдосконалення структури та функцій державного управління в Україні та окреслено шляхи пошуку альтернатив їх розв'язання з позиції теорії організації та теорії управління. В [4; 5] з позиції політологічного підходу розглянуто питання взаємодії політичного керівництва та державного управління. Разом з тим таке актуальне питання, як встановлення типів залежності та форм відповідності між схемами розподілу владних та управлінських ролей в державі та формами правління, що реалізується в конкретний історичний період конкретним політичним режимом на „підвідомчій” території, ще недостатньо досліджене. На нашу думку, теоретичне обґрунтування цього питання повинне служити вагомою складовою концепції запровадження коаліційного уряду в суспільстві перехідного типу, до якого на поточний момент належить українське суспільство.

Завданням політологічного наукового підходу в першу чергу є вивчення станів політичної та владної систем суспільства, оскільки предметом політології є „закономірності політичного життя в усіх його виявах: зміст, структура і функції, місце і роль політичної системи в його розвитку та функціонуванні, у здійсненні політичної влади” [6]. Завданням державноуправлінського наукового підходу, зокрема є аналіз структури та функцій інститутів держави, проектування нових державноорганізаційних форм та структур для задоволення змінних потреб економічного та соціального середовища. Це виходить із визначення предмету теорії державного управління, як „закономірностей та принципів функціонування управлінської діяльності органів державної влади” та розуміння процесу державного управління „як діяльності органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення та здійснення регулюючих, організуючих, і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються” [7].

Метою нашої роботи є розробка концепції технології проектування таких моделей влади, які здатні вчасно та ефективно реагувати на потреби економічного розвитку та управлінські запити соціального середовища в рамках демократичного режиму. В такому разі нам доцільно уточнити зв'язок між категоріями “влада” та “управління” в контексті таких проблем як креативність та відповідальність.

В усталених державно-суспільних системах в ході еволюції складається неявно визначений (на мові психології – інтуїтивний) баланс між владою та управлінням як багатограними сутностями. В перехідних суспільствах грані політичного та суспільно-економічного життя міняють форму, значення, спрямованість та сутність. В цих умовах виникає необхідність більш однозначного, уточненого розуміння суті влади, управління, керівництва, політичного керівництва в їх амплітудних, в розумінні взаємної відмінності, значеннях.

В діяльнісному вимірі:

влада – це володіння правом та здатністю примусу (економічного, силового, кадрового, інформаційного і т.д.);

управління – це володіння здатністю впливу за допомогою механізмів і важелів, в тому числі на договірній основі;

керівництво – використання статусу для виконання владних або управлінських



функцій;

політичне керівництво – це використання політичного статусу.

В демократичних державах політичне керівництво проявляється в формі вироблення та реалізації планів та програм інформаційного та кадрового наповнення владних та управлінських інститутів та органів.

Досвід показує, що навіть формально правильно організована структура управління дає збої, якщо не виконуються певні додаткові умови. Виявлення глибинної сутності цих умов та поточних обставин, що перешкоджають ефективному функціонуванню системи управління, що оцінюється за кінцевими результатами, є актуальною проблемою науки і практики державного управління та менеджменту. Причому в оцінку кінцевих результатів державної політики правлячого режиму необхідно включати і втрачені можливості.

Ми використовуємо таку логіко-алгоритмічну послідовність дефініцій категоріальних зв'язків для забезпечення однозначності експертних та аналітичних оцінок фахівців політичних наук, аналізу державної політики та фахівців державного управління: державну політику здійснює політичний режим; державну владу здійснюють суб'єкти політичного керівництва (відповідним чином легітимізовані та інституційовані); державне управління здійснюють інститути та органи державної влади

Державну владу і політичний режим необхідно розглядати в трьох сутнісно-значимих вимірах: 1) функція; 2) процес; 3) структура.

В структурному вимірі політичний режим – це сукупність організаційно-правових та організаційно-діяльнісних зв'язків між інститутами влади, політичними акторами, суспільними акторами, економічними акторами.

В процесуальному вимірі політичний режим – система засобів і методів здійснення політичної влади, форма взаємодії державно-владних структур і населення. Визначається трьома основними чинниками: 1) процедурами і способами організації владних інститутів та безпосереднім здійсненням влади; 2) стилем ухвалення суспільно-політичних рішень; 3) відносинами між політичною владою та населенням.

В функціональному вимірі політичний режим – мета функціонування і форма реальної функції здійснення влади, розподіл функцій утримання та формування складових влади між представницькими, судовими, розпорядчими, фіскальними, силовими, каральними органами державної влади.

Будемо вважати, що в найпростішому вигляді інститут влади – встановлений механізм передачі та здійснення вимушуючого впливу від однієї особи (групи осіб) до іншої особи (групи осіб). В реальних випадках сучасного політичного життя інститут влади забезпечується процедурними, функціональними засобами та механізмами посадового підпорядкування.

Політичні цілі – завдання, які ставляться особою або групою осіб для досягнення певного рівня ієрархії в інститутах влади, спрямування інститутів влади на виконання деякої дії або процесу.

Політичний процес – послідовність дій політичних акторів для досягнення політичних цілей.

В структурному вимірі державна влада – розподіл посадових ролей в інститутах влади із визначеними областями посадових повноважень. Саме в структурному вимірі влада має персональне наповнення.

В процесуальному вимірі державна влада – правові та відомчі норми справочинства, здійснення процедур легітимації та реалізації влади.



В функціональному вимірі державна влада – мета функцій та межі їх досягнення інститутами та органами влади.

Державотворчий процес – сукупність політичних, соціальних, економічних процесів, які ведуть до формування інститутів та органів держави, встановлення, розширення, вдосконалення функцій та можливостей держави.

Сукупність законодавчих, нормотворчих, владних, політичних, управлінських, регулювальних, пропагандистських, протекціоністських, інформаційних та інших дій державних органів, інститутів, установ, що мають суспільне значення, подане в певній часовій розгортці, можемо розглядати як змістове наповнення державної політики.

Поняття “державна” має найбільш широку варіативність тлумачень. Ми будемо розглядати ту її грань, що лежить в площині: власник – користувач – засіб. В цій площині вона має такі межі варіації:

1) від одноосібного володіння: держава – апарат примусу та регуляції, що знаходиться у володінні (безконтрольному користуванні) виділеної особи (лідера, володаря, монарха, тощо) з метою регулювання дій підданих (підлеглих) та утримання підданих в покорі;

2) до суспільно-громадянського: держава – спільна власність громадян, що формується, утримується та використовується ними для забезпечення суспільно-значимих регуляторних функцій та деяких функцій примусу.

На даному етапі цивілізаційного розвитку сучасними вважаються такі форми правління: парламентська монархія, парламентська республіка, змішана республіка, президентська республіка. На поточному етапі в Україні реалізовано змішану президентсько-парламентську форму правління з фактично діючим в державі політичним режимом президентського правління. Це функціонально дозволяє всі інституціональні недосконалості, суперечності реалізованої форми правління якимось чином перекривати за рахунок зусиль режиму президентської влади. Проте таке дублювання функцій розриває контури управлінської відповідальності та обмежує функціональні можливості держави та державотворчого процесу.

Впровадження системи “парламентська коаліція більшості – коаліційний уряд” (скорочено: ПКБ-КУ) зачіпляє всі наведені нами управлінські категорії. Процес впровадження системи ПКБ-КУ є складовою політичного процесу, етапом державотворчого процесу, міняє якщо не кількість та якість основних і проміжних власників, то кількість основних та проміжних розпорядників держави. Це неминуче викличе модифікацію самої суті держави. Очевидним простим виявом модифікації буде зміна форми правління, адже система парламентська більшість - уряд, як показує історичний досвід, найбільш органічно відповідає такій формі правління як парламентська держава (монархія або республіка). Україна історично не має підстав рухатися до монархічної форми правління, отже парламентська монархія може нами не розглядатися. Парламентська форма та парламентсько-президентська форми правління повинні бути дуже чітко інституціолізовані, необхідно дуже визначено і однозначно відійти від принципу: “что хочу, то и ворочу”.

Важливим з практичної точки зору вироблення концептуального підходу є узагальнення досвіду побудови ефективних систем управління в державах, що досягли значних успіхів цивілізаційного характеру в економічній та соціальній сфері.

На нашу думку, вказане питання доцільно вивчати в контексті виявлення механізмів встановлення відповідності між контурами влади та між контурами управління. Ці механізми



знаходяться в залежності від офіційно визнаної форми правління та неформальних зв'язків, що виникають на основі приватних фінансових інтересів.

Доцільно зображати контур передачі, надання, використання влади у вигляді графічної схеми, яку за аналогією із органограмою [8] назвемо кратнограмою. Нагадаємо, що загальна наука про владу має назву кратологія. Кратнограма графічно зображає акти та зв'язки надання, передачі, делегування та шляхи (вектори, напрямки, можливості, механізми) використання влади. Органограма графічно зображає канали обміну впливу, організаційні зв'язки, канали забезпечення ресурсів. Коротко – органограма схематично відображає процес та структуру управління [8], кратнограма – процес та структуру влади

Кратнограма і органограма знаходяться між собою та ефективністю управління в синергетично обумовленому функціональному зв'язку. Доцільним є на першому етапі проектування раціональної кратнограми окремо, окремо проектування раціональної органограми та на другому етапі їх синергетизація. Мета синергетизації - вироблення ефективної та сумісної за цілями та завданнями системи влади та управління.

Політичний процес складається із суперечливих подій. Чинники та інтереси, які його визначають, навіть для одного й того ж політичного актора є суперечливими, інколи антагоністичними, як за інтересами, так і за напрямом реалізації. Марними є сподівання на появу та функціонування ідеальних в моральному та діяльністному значенні політиків, державних діячів, лідерів, виконавців. Влада має стільки граней, що завжди існує спокуса використати якусь її грань для задоволення особистого інтересу лідера (посадовця). Тільки детальна процедурна інституалізація та регламентування кожної грані владних повноважень може дозволити проектувати придатні до оптимізації моделі влади. Сучасна державна влада, як свідчить досвід розвинених країн [9,10], як процес і функція має такі найважливіші компоненти: надання владних повноважень, делегування повноважень, важелі (механізми) примусу, відповідальність за виконання повноважень, звітність, інформування. Зображати на одній комплексній кратнограмі всі ці складові доволі важко. Пропонуємо ввести відповідні компонентні кратнограми: 1) надання повноважень, 2) розблокування кризи повноважень, 3) ієрархічної підпорядкованості, 4) важелів примусу, 5) відповідальності, 6) звітності, 7) інформування.

В компонентних кратнограмах владні актори та владні інститути доцільно зображати у вигляді структурних вершин мережі, а зв'язки між ними - у вигляді вектора з вказаним напрямом передачі владного впливу або компоненти владного впливу. Владний актор або владний інститут для якого будується кратнограма ідентифікується як титульний.

Прийнятною, а інколи навіть зручнішою може бути вербально-алгоритмічна форма кратнограми, в якій описуються послідовність (як правило циклічна) владних актів-подій.

В часовій розгортці пропонується така технологія проектування моделі влади:

Крок № 1. Будується перший варіант компонентних кратнограм для кожного титульного владного актора (інституту) так, щоб при мінімальних впливах інших необхідних акторів (інститутів) отримати для титульного максимальні важелі забезпечення виконання державної місії та мети діяльності.

Крок № 2. Узгоджується кратнограми (відповідальності, підпорядкованості, важелів примусу, звітності) між собою так, щоб забезпечити реальний розподіл влад та спроектувати реальні механізми відповідальності та підпорядкованості владних акторів та інститутів перед народом, як основним сувереном державної влади.

Крок №3. Виходячи із обраної форми правління будуються комплексні кратнограми для кожного титульного владного актора (інституту).



Крок №4. В рамках обраної форми правління здійснюється оптимізація розподілу функціональних областей діяльності акторів та інститутів влади, якій відповідає сумісна оптимізація комплексних кратограм.

Модель державного управління ПКБ-КУ неминуче буде мати реальну самодостатність та ознаки ефективної системи лише при умові правової інституалізації моделі влади ПКБ-КУ. Тому при проектуванні моделі ПКБ-КУ необхідно титульно політичними акторами (інститутами) вважати такі суб'єкти влади: парламент, ПКБ, Президент, Уряд, Конституційний суд, Верховний суд, народ. Окремого розгляду в розумінні проектування моделей забезпечення виконання їх законних повноважень та контролю за правовою відповідністю здійснення повноважень потребують такі суб'єкти політичного процесу як політичні партії, парламентські фракції політичних партій, опозиційна парламентська коаліція (або, в крайньому випадку, опозиційні коаліції). Проектування партійно-політичного процесу повинно відбуватися (в демократичній державі) в рамках суспільного консенсусу (а не на основі маніпуляційних технологій політ-медіа холдінгів), виходячи з того допущення, що реальним сувереном держави має стати народ в цілому.

Майбутнє, особливо проект майбутнього, згідно з висновками [11,12], виконаними з позиції синергетичного підходу, здійснює обернений вплив на формування альтернатив та шляхів еволюції сучасності. Логічно, що багаточисельність партій приводить до „малості” політичних партій не тільки за рахунок примітивно-арифметичного дроблення кількості орієнтованих на „одну” партію кількості виборців, тобто дроблення електорального поля в персональному вимірі. Одночасно відбувається дроблення електорального поля в ідейно-прогностичному вимірі: політичні партії за програмними, методологічними, прогностичними ознаками стають невиразними для виборця. Законодавче введення обмежень процесу дроблення партійно-політичного процесу можливе, коли як проект майбутнього, парламент розглядати як систему трьох – чотирьох партійних фракцій, здатних продукувати та пропонувати альтернативи програм розвитку країни на п'ятирічний та стратегічно значимі періоди, здатних сформувати із власних партійців або прихильників „Тіньовий Уряд”. Найпростіший шлях – розрахувати із виду та наявної структури парламенту такий процент бар'єру, умовно скажемо 10%, щоб пройшло, наприклад, чотири партії. Але ця проблема досить складна і потребує дослідження та проектування на основі органіограм партійного впливу, кратограм партійної влади, кратограм переходу партійної влади в державну.

В роботі [9] описані політичні та адміністративні системи таких держав як Великобританія, Іспанія, Польща, Російська Федерація, США, ФРН, Франція, Японія. В роботі [10] описано організацію державної влади та державного управління Великобританії, США, Італії, Франції, Греції в сучасних умовах і в ретроспективі. Аналіз форм правління та політичних режимів конкретних країн дає можливість зіставити значення, роль виділених інститутів влади та їх повноваження з функціональними областями управлінської відповідальності. Побудова та використання кратограм владних інститутів цих країн може стати вдалим зразком для створення початкового наближення кратограми в технології побудови оптимальних кратограм вітчизняних владних інститутів. Разом з тим, необхідно при побудові кратограм врахувати вітчизняні формальні та неформальні особливості, групи впливу, владно-економічні залежності.

Аналіз даних наведених в роботі [10] для різних історичних періодів з відповідними цим періодам політичними режимами та моделями влади, демонструє залежність



економічних та цивілізаційних результатів країни від чинника відповідності форми правління як моделі влади, так і економічним та соціальним запитам.

В сучасних умовах економічні результати країни великою мірою залежать від ступеня доцільності обраної державної політики не тільки в економічній, але і в політичній, соціальній та гуманітарних сферах. Не меншою мірою вони залежать від такої компоненти соціального комфорту як простір росту. Кожній одиниці соціуму: і лідеру і аутсайсайдеру, необхідно дати надію знайти свій простір росту.

В сучасному світі такі моделі влади забезпечують оптимальну можливість використати економічний та людський потенціал країни, в яких забезпечено умови функціонування логічного та кібернетичного зв'язку між формою правління, розподілом як владних так і управлінських ролей. Причому тоді, коли в межах форми правління створені умови балансу між державною владою, економічною владою (відділеною від держави), політичними організаціями, громадськістю як цілим (в основному через належні громадськості медіа-засоби). Створення такої моделі потребує або дуже довгого часового періоду в умовах дії стимулюючої рівноважної зовнішньої конкуренції, або наукового проектування. Сучасні умови зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної конкуренції для України не є стохастично рівноправними за стартовими можливостями просування в технологічні та ресурсні „ніші”, а отже і такими, що здатні самотужки стимулювати гармонійний технологічний розвиток. Конкуренція в сучасних умовах є дуже невірноважним процесом, оскільки вагомі чинники конкурентоздатності сьогодні лежать за матеріальним економічним полем діяльності. Водночас метод проб та помилок замінений в передових державах проектуванням організованої складності технологічних та економічних процесів. Україна тоді перестане бути придатком людських ресурсів Росії та сировинно-екологічним полігоном Заходу, коли метод проб та помилок в державному та економічному будівництві буде змінено на методи наукового проектування.

Використана література:

1. *Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2002 році.* – К.: Інформаційно-видавничий центр 2003. – 478 с.
2. *Нижник Н.Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе.* – К.: Институт государства и права, 1995. – 208 с.
3. *Державна влада в Україні: формування та функціонування.*: Зб. наук. пр. / Кол. авт.; Наук. кер. Н. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ. 2000 т. 1. – 224 с.
4. *Рибкало В., Гаєвський Б. Українське політичне управління: деякі сучасні риси // Вісник Української академії державного управління.* - 2000.- N2.- С. 169-187.
5. *Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємодосин та оптимізація взаємодії: Моногр.* - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 256с.
6. *Політологія / За ред. О.В. Бабкіної, В.П. Горбатенка.* – К.: Академія, 2002. – 528с.
7. *Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. Посібник / За заг. ред. Нижник, В.М. Олуйка.* – Львів: Видавництво Національного університету „Львівська політехніка”, 2002. – С.13.
8. *М.П. Бідняк. Організація управління: Навч. пос.* – К.: А.С.К., 2003. – С. 174.
9. *Лісничий В.В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн.* - Харків: Торнадо, 2001. - 362с.



10. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. - М.: Аспект Пресс, 2001. – 416 с.

11. Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Законы эволюции и самоорганизации сложных систем. - М.: Наука. - 1997

12. Капица С.П., Курдюмов С.П., Малинецкий Г.Г. Синергетика и прогнозы будущего. - М.: Наука. - 1997.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління і менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 4 від 18 жовтня 2004 року)*



*Сороко В.М.,
заступник начальника Головного
управління державної служби України,
кандидат технічних наук, доцент*

РОЗРОБКА СИСТЕМИ ПОКАЗНИКІВ ДЛЯ МОНІТОРИНГУ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ

Моніторинг (англ. monitor від лат. monitor – такий, що нагадує) – постійне комплексне відстеження певного об’єкта через періодичну оцінку параметрів, що цікавлять суб’єкт моніторингу та характеризують стан цього об’єкта. У “Великому тлумачному словнику сучасної української мови” моніторинг визначено як безперервне стеження за яким-небудь процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату¹.

Моніторинг будь-якої соціальної сфери – її дослідження, яке повторюється періодично, з певної кількості питань, що привертають до себе увагу суб’єктів управління, соціальних груп та громадських кіл з точки зору можливих наслідків процесів, які відбуваються у ній. Це спеціальний систематичний нагляд за станом об’єкта².

Моніторинг організовується і здійснюється лише тоді, коли, з одного боку, постійно змінюються параметри деякого об’єкта, а з іншого – є можливість цілеспрямованого впливу на цей об’єкт та необхідність утримувати його параметри у певному значенні. Державні органи, перебуваючи у динамічному середовищі, самі постійно змінюються. Ці зміни є настільки значними, що потребують додаткового постійного спостереження – моніторингу.

На відміну від технології статистичного обліку моніторинг є цільовим спостереженням з орієнтацією на виявлення тенденцій розвитку з метою прогнозування ситуації, що змінюється. Він базується на пошуку актуальної проблематики, інтегрованості інформації

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови/ Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: Перун, 2004. – С. 538

² Статистический словарь. – М.: Финансы и статистика, 1989. – 276 с.