



УДК 35.072

I. Л. Шульга,

кандидат наук з державного управління,

в. о. заступника начальника відділу забезпечення санаторно-курортним лікуванням та технічними засобами реабілітації

Департаменту соціального захисту та фінансового забезпечення Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, м. Київ

ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКІ ВІДНОСИНИ ЯК СКЛАДОВА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

I. L. Shulga,

PhD in Public Administration,

acting Deputy Chief of providing spa treatment and rehabilitation department technical means of social protection and financial security of the State Service of Ukraine for war veterans and members of anti-terrorist operations, Kyiv

POLITICAL AND ADMINISTRATIVE RELATIONS AS A COMPONENT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

В статті визначено роль політико-управлінських відносин у системі державного управління. Досліджено взаємодію політичної та адміністративної складових на законодавчому рівні. Запропоновано шляхи покращення політико-управлінських відносин, що дозволить забезпечити ефективність державного управління в Україні.

The article deals with the place of political and administration relations in the system of public administration. The other studies the interaction between political and administration compounds at the legislative level. Gives own ways of improving the political and administration relation that will assist to efficiency of public administration of Ukraine.

Ключові слова: *політико-управлінські відносини, інститути громадянського суспільства, органи державної влади, виконавча влада, законодавча влада.*

Key words: *political and administration relations, civil society institutions, public authorities, the executive, legislature.*

Актуальність проблеми. У процесі підготовки та реалізації політики важливого значення набуває взаємодія між адміністративною та політичною складовою державного управління. Оптимальна модель такої взаємодії дозволяє забезпечити максимальну ефективність підготовки та реалізації виважених управлінських рішень для подальшого розвитку держави.

Взаємодія осіб, які займаючи політичні, посади визначають курс розвитку держави та державних службовців, які покликані зобов'язувати реалізацію політичних рішень є дискусійною темою. Саме тому вивчення характеру політико-управлінських відносин та визначення ролі цієї взаємодії в системі державного управління України стає все більш актуальним.

Взаємодія політичної та адміністративної складових державного управління вивчаються вітчизняними і зарубіжними вченими. Найбільше уваги взаємодії політичного керівництва та державного управління приділено вітчизняною дослідницею В.В. Токошенко. Питання методології та специфіки політико-управлінських відносин висвітлено українським науковцем В.П. Соловухом. Проблеми взаємодії політиків та управлінців в процесі прийняття політико-управлінських рішень висвітлює український вчений С.О. Телешун. Важливий внесок у дослідження політико-управлінських відносин зробили вітчизняні та російські науковці: В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, О.Л. Валевський, М.І. Гаврилов, А.О. Дехтярьов, А.А. Коваленко, І.О. Кресіна, Ю.І. Мігачов, Р.М. Молибога, В.І. Надолішній, Н.Р. Нижник, Л.Л. Попов, О.Ю. Оболенський, В.А. Ребало, Л.В. Сморгунів, С.В. Тихомиров, Л.М. Усаченко, В.В. Цветков, В.А. Шахов, Л.С. Шкляр та ін. У працях зарубіжних вчених Ю. Абербаха, К. Дойтча, С. Кембела, Р. Пунтама, Г. Пітерса, Б. Рокмана та інших визначено суть функціонування адміністративної та політичної складових, розроблено різноманітні моделі політико-управлінських відносин тощо. В цих дослідженнях вивчається специфіка політико-управлінських відносин європейських країн та США. Для кожної держави характерні власні особливості політико-управлінських відносин, тому дослідження їх ролі в державному управлінні України є актуальним.

Мета дослідження полягає у визначенні ролі та місця політико-управлінських відносин в системі державного управління із врахуванням специфіки державотворення в Україні.

Поставлена мета обумовлює **завдання дослідження:**

- вивчити специфіку функціонування політичної та адміністративної складових державного управління;
- дослідити особливості взаємодії політиків та державних службовців під час реалізації завдань державного управління;

- запропонувати шляхи покращення політико-управлінських відносин в системі державного управління України.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі державного будівництва політична складова державного управління перебуває в стані змін від "командно-адміністративної системи до демократії" [8]. Свідченням тому є процеси формування й підсилення значення складових політичної системи. Для вивчення політичної складової державного управління основними критеріями є контроль над владою, рівень залучення громадян до формування політики держави, підтримка населенням політико-управлінських рішень [8].

Зосередження влади в руках окремого соціального інституту характеризується певними ознаками, до яких науковці відносять: а) легальність - існування чітко визначеної структури, в якій окремі особистості та соціальні групи мають можливість закріплювати статус носія влади та функціонувати в межах закону; б) легітимність - визнання та прийняття основною частиною суспільства правомірності та справедливості владних рішень і дій; в) автономність - право на самостійне здійснення політики за умови існування стабільного джерела ресурсів, а також незалежної структурної та кадрової політики.

Отже, складовими політичного чинника державно-управлінських відносин є:

- політичні та громадянські інститути (політичні партії, громадські об'єднання, рухи тощо);
- державно-політичні інститути (Верховна Рада України (далі – ВРУ), інститут Президента України тощо);
- фінансово-економічні групи [7, с. 117-118].

Доцільно проаналізувати роль цих інститутів в політико-управлінських відносинах та їхній вплив на прийняття політико-управлінських рішень.

Політичні інститути утворюються та здійснюють свою діяльність з метою реалізації інтересів певних соціальних груп, а їхня функціональність залежить від того, наскільки вони здатні реалізовувати ці інтереси. До політичних інститутів дослідники відносять політичні партії та громадські організації. Їхня головна відмінність полягає в тому, що основною метою діяльності політичних партій є отримання влади, натомість громадські організації намагаються впливати на владу [7, с. 118].

Порядок створення, реєстрації та контролю діяльності політичних партій визначають Конституція України, закони України "Про політичні партії в Україні", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні", "Про вибори народних депутатів України", постанови Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), накази Міністерства юстиції та Державного комітету статистики України.

Відповідно до Закону України "Про політичні партії в Україні" та постанови КМУ "Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України" політичні партії реєструються Міністерством юстиції, яке контролює додержання політичними партіями вимог Конституції, законів України та власних статутів. Роль політичних партій є визначальною у формуванні та втіленні політичного курсу держави. З моменту проведення в Україні у 1998 році перших виборів за змішаною системою роль політичних партій в процесі державотворення постійно посилюється. Зі вступом у дію нової редакції Конституції України, політичні партії та блоки відіграють головну роль при формуванні державної політики. Вони безпосередньо утворюють фракції ВРУ, призначають Прем'єр-міністра України та впливають на комплектування складу КМУ [7, с. 119].

Не менш важливою при формуванні державної політики є діяльність громадських організацій та рухів. Ці суб'єкти громадянського суспільства мають стати рушійною силою при створенні соціальних запитів до органів державної влади.

До другого виду структур, державно-політичних, належать інститути державної влади. Для визначення їх змісту доцільно провести аналіз інституцій українського суспільства щодо легальності, легітимності та автономності [7, с. 119].

Основою легальності державно-політичних інститутів є Конституція України, де визначено здійснення державної влади "на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову" (ст. 6). Єдиним органом законодавчої влади є парламент – ВРУ (ст. 75). Вищим органом виконавчої влади є КМУ (ст. 113). Правосуддя здійснюється лише судами. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України (далі – КСУ) та судами загальної юрисдикції (ст. 124). Головним елементом цього типу владних інституцій є глава держави - Президент України (ст. 102-112). Легалізація органів місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Конституції України (ст. 140-146) та згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування" [4].

Легітимізація ВРУ та Президента України здійснюється шляхом виборів. Отже, джерелом влади цих інститутів є населення країни. Під час створення цих інститутів фігурує перетворення влади громадськості, тобто здатності та можливості народу впливати на процес державотворення, у політичну та публічну владу. В даному випадку політичну владу розглядаємо як засіб втілення в життя інтересів певних груп населення, чи окремих осіб, а публічну - як отримання додаткових прав для здійснення інтересів [7, с.120].

Згідно з Конституцією України до ВРУ шляхом таємного голосування громадян за змішаною системою обираються 450 депутатів. Легітимізація влади органів місцевого самоврядування також здійснюється шляхом виборів за змішаною системою таємним голосуванням.

Механізм, відмінний від розглянутого вище, застосовано у легітимізації виконавчої влади. Для його аналізу варто зупинитись на організаційній структурі виконавчої гілки влади. Головним джерелом виконавчої влади в Україні є КМУ, який складається з Першого віце-прем'єр-міністра, трьох віце-прем'єр-міністрів та міністрів [1, ст. 113, 114]. Цей інститут в цілому формується Президентом України, лише посада Прем'єр-міністра погоджується ВРУ. Формування персонального складу КМУ є прерогативою Прем'єр-міністра та Президента України [3, ст. 9]. Програма діяльності КМУ базується на передвиборній програмі Президента України та затверджується ВРУ. Отже, за ознаками "легальність" та "легітимність" до суб'єктів влади відносяться інститути, які утворюють державну владу в Україні (ВРУ, Президент України, КМУ, центральні органи виконавчої влади, судова влада), організаційно належать до системи державної влади та за змістом реалізують виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування).

Говорячи про автономність, ми маємо на увазі можливість вироблення органами місцевого самоврядування управлінських рішень. З метою розвитку власної території вони ухвалюють рішення та забезпечують їх виконання. Законодавством гарантується постійне джерело надходження ресурсів та право визначати структуру власних органів (створювати та ліквідувати підрозділи) відповідно до необхідності вирішення проблем [4]. Натомість практика свідчить, що органи місцевого самоврядування не мають стабільного джерела надходження фінансових та кадрових ресурсів [7, с. 120]. Причина цього полягає в залежності надходжень зазначених ресурсів до органів місцевої влади від політики держави в бюджетній сфері, що має нестабільну динаміку. Обов'язки виконання обласних та районних програм покладені на місцеві адміністрації, які водночас представляють державну владу на місцях. Тому їх кадрова політика залежить від центральних органів влади, а значить вони не є автономними складовими. Зазначене вище доводить, що головними елементами в державно-політичній структурі є лише Президент України, ВРУ, КМУ та судові органи влади. Саме між цими інститутами влади розподілено головні владні функції, а їхня взаємодія визначає стабільність та ефективність публічної влади [7, с. 121].

Визначивши зміст політичного чинника державного управління, варто розглянути суть адміністративної складової. З цією метою проаналізуємо законодавчу базу та звернемо увагу на основні аспекти діяльності та повноважень адміністративної ланки державного управління. Відповідно до Конституції України Президент України має широкий спектр повноважень адміністративної діяльності. Він представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво

зовнішньополітичною діяльністю, веде переговори та укладає міжнародні договори України; зупиняє діяльність актів КМУ з причин невідповідності їх Конституції України з одночасним зверненням до КСУ щодо їхньої конституційності; скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим [1, ст. 106].

КМУ як вищий орган виконавчої влади забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; соціальної, екологічної політики; розробляє та здійснює загальнодержавні програми розвитку України; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, та за поданням Прем'єр-міністра України призначає на посади та звільняє з посад керівників центральних органів виконавчої влади [1, ст. 116].

До центральних органів виконавчої влади належать міністерства, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державного комітету України (Вища атестаційна комісія, Пенсійний фонд, Головне контрольно-ревізійне управління, Державне казначейство); центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (комітети, адміністрації, служби, комісії, державні комісії, державні департаменти, управління і т. ін.); центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується й координується КМУ через відповідні міністерства [6 ст. 1]. Розглянемо окремо кожен з інститутів державної влади адміністративної ланки управління.

Державна політика у відповідних сферах здійснюється міністерствами - органами виконавчої влади України, створеним для забезпечення реалізації державної політики в певній сфері діяльності. Міністр як член КМУ особисто відповідає за розроблення та реалізацію державної політики [6, ст. 1].

Державний комітет (державна служба) - центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Державний комітет (державна служба) до КМУ вносить пропозиції з формування державної політики, забезпечує її реалізацію в певній сфері діяльності, здійснює управління нею, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання в питаннях, віднесених до його компетенції.

Діяльність центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом визначається Конституцією та законодавством України. Ці органи виконують особливі завдання та повноваження. Стосовно них встановлюється спеціальний порядок формування, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, призначення на посади та звільнення керівників, а також вирішення інших питань.

Повноваження центральних органів виконавчої влади визначаються галузевими і міжгалузевими рамками, координованими згідно з особливостями системи цього органу. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади беруть участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розробляють механізм її реалізації; прогнозують розвиток економіки; беруть участь у розробленні Державної програми економічного і соціального розвитку, Державного бюджету; готують пропозиції й беруть участь у формуванні та реалізації політики у сфері виконання робіт і постачання продукції для державних потреб; розробляють цільові перспективні програми, та комплекс заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи; реалізують державну стратегію розвитку відповідних галузей (групи суміжних галузей); здійснюють інші функції [2].

Структурними підрозділами виконавчої гілки влади є місцеві державні адміністрації. До їхньої компетенції належать: виконання Конституції та законів України, актів Президента України, КМУ, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм; підготовка та виконання відповідних місцевих бюджетів; взаємодія з органами місцевого самоврядування; реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [5].

Загалом система державного управління, яка існує в країні, неефективна, відірвана від потреб громадян та суперечлива. Це створює труднощі для раціоналізації державного управління загалом та системних перетворень зокрема. До основних причин незадовільного стану діяльності адміністративної складової вчені відносять:

- відсутність нормативно-правової бази функціонування органів державної влади, здатної відповідати демократичним стандартам, та надзвичайно неефективне використання існуючої бази;
- незавершеність перетворення КМУ в орган політичного керівництва;
- недосконалий механізм взаємодії органів державної влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях;
- низький рівень аналізу та прогнозу органами влади реалізації управлінських рішень;
- недосконалу систему державної та муніципальної служби;
- відсутність паритетних засад у відносинах особи з державними органами;
- неефективність реформ у формуванні ринкових механізмів та фінансово-кредитної системи, соціального захисту (це призвело до об'єднання влади з бізнесом, зростання тіньової економіки та корупції);
- недотримання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування принципів прозорості та відкритості;
- часткове використання органами влади в своїй діяльності механізму електронного врядування [7, с. 132].

Формування демократичної системи влади неможливе без забезпечення прозорості та публічності при прийнятті та реалізації політичних рішень. На нашу думку, найефективнішим шляхом забезпечення належного рівня відкритості влади у схваленні рішень (у тому числі й політичних) є використання механізмів прямої демократії: громадських слухань, зборів громадян за місцем проживання, муніципальних ініціатив.

У відносинах влади із громадянським суспільством визначальними мають бути такі напрями:

- покращення спілкування між владою, неурядовими організаціями та громадянами;
- створення на законодавчому рівні належних умов для повноцінної діяльності інститутів громадянського суспільства;
- сприяння розвитку благодійності та меценатства у підтримці інститутів громадянського суспільства шляхом формування економічних (податкових) мотивів для бізнесу та приватних осіб;
- удосконалення рівня державного замовлення інститутам громадянського суспільства щодо надання соціальних послуг населенню [7, с.136].

Практика доводить існування двох основних тенденцій в державному управлінні, покликаних забезпечити ефективність демократичного врядування. По-перше - надання населенню якісних адміністративних послуг, по-друге - втілення в життя оптимальної моделі політико-управлінських відносин, орієнтованої на побудову дієвої системи державного управління, здатної реагувати на виклики та потреби суспільства. Для забезпечення належної орієнтації державного управління на обслуговування потреб населення необхідним є професіоналізація відносин між політиками та державною службою. Реалізація такої взаємодії повинна базуватися на засадах публічної політики та здійснюватись шляхом залучення державних службовців та громадськості як до процесу прийняття політичних рішень, так і до надання кваліфікованої оцінки рівня ефективності політики. Така схема взаємовідносин визначає нове місце державного службовця у політико-управлінських відносинах [7, с.136].

Висновки з даного дослідження. Проаналізувавши законодавчу базу, що регламентує політико-управлінські відносини, можна зробити такі висновки. По-перше, політична й адміністративна складові утворюють систему політико-управлінських відносин, головним компонентом якої виступає політичний курс або

публічна мета. Ці складові характеризуються різними функціональними навантаженнями: через політичну складову відбувається легітимізація політичного курсу, а процес його реалізації - через адміністративну, що накладає відбиток на політичні та адміністративні посади в державному управлінні.

По-друге, під час реалізації завдань державного управління взаємодія політиків та державних службовців ускладнюється невизначеністю розподілу обов'язків та повноважень. Тому варто внести відповідні корективи до нормативно-правових актів для усунення подвійної підпорядкованості та підзвітності органів державної влади.

По-третє, зв'язки між політичним та адміністративним компонентами політико-управлінської системи визначають специфіку моделі політико-управлінських відносин у певній державі. Ключовими параметрами для вибору певної моделі є участь політиків та адміністраторів не тільки у формуванні та реалізації політичного курсу, а й у контролі за здійсненням політики. Вибір оптимальної моделі розвитку політико-управлінських відносин дозволить забезпечити ефективність політико-управлінських рішень.

Перспективи подальших розвідок полягають у дослідженні типів та моделей політико-управлінських відносин.

Список використаних джерел.

1. Конституція України // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/конституція>. – Назва з екрану.
2. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731 [Електронний ресурс]. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п> – Назва з екрану.
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI [Електронний ресурс]. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/про%20кабінет%20міністрів> – Назва з екрану.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/page> – Назва з екрану.
5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV [Електронний ресурс]. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/586-14/page> – Назва з екрану.
6. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI [Електронний ресурс]. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> – Назва з екрану.
7. Солових В.П. Політико-управлінські відносини: методологія та практика / Солових В.П.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. - X. : ХарПІ НАДУ "Магістр", 2009. - 163 с.
8. Солових В.П. Політична складова системи державного управління в Україні: концептуальний аналіз [Електронний ресурс] / В.П. Солових. - Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2009_4/23.pdf. – Назва з екрану.

Стаття надійшла до редакції 04.04.2017 р.