

УДК 32:323.3

Д. Красівський

ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ СТАНОВЛЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ У ПОЛІТИЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Розглянуто проблеми, пов’язані із становленням в Україні європейських стандартів політичного управління, сучасний стан імплементації європейських стандартів політичного управління в Україні та виокремлення певних проблем, пов’язаних із їх впровадженням, роль політико-управлінської еліти в процесі впровадження у систему управління.

Ключові слова: європейські стандарти, політичне управління, політико-управлінська еліта, інтеграція.

Зі здобуттям незалежності Україна бере активну участь в інтеграційних процесах, зокрема у тих, що відбуваються в Європейському Союзі, що є унікальним міждержавним утворенням із 25 держав, які утворюють економічний і політичний альянс, що досить успішно зарекомендував себе протягом останніх десятиріч.

Сфера політичного управління викликає потребу в детальному аналізі та врахуванні історичної та соціально-політичної специфіки під час розробки й запровадження заходів, спрямованих на формування ефективної системи політичного управління. Зокрема, це повною мірою стосується особливостей становлення суспільних інститутів та формування політичної рівноваги в Україні, що безпосередньо позначається на процесі суспільно-політичних перетворень.

Позиціонуючи себе як демократична держава та обравши свій шлях розвитку, який передбачає максимальне зближення із світовими політичними та економічними товариствами, Україна має зайняти належне їй місце, тому й виникає потреба у запозиченні, аналізі, та впровадженні успішного світового досвіду із врахуванням сучасних українських реалій та менталітету.

Однак, маючи можливість осмислити та спиратись на історичний та світовий досвід вирішення проблеми збалансування державного і політичного управління в різноманітних політичних системах, Україна не звільнена від необхідності власного пошуку в сфері державного будівництва. Такий пошук має на меті адекватно адаптувати накопичені надбання унікальності політичних реалій, щоб віднайти свої оригінальні форми політичної організації держави, які самі могли б конкурувати на світовому ринку.

Однією із таких важливих сфер є і сфера політичного управління. Оскільки зростання ролі політичного управління на сучасному етапі суспільно-політичного життя робить необхідним розглядати інститут політичного управління як один із пріоритетних напрямів дослідження у галузі наук державного управління.

Ця проблематика досить актуальна та активно досліджується західними й вітчизняними науковцями, та присвячено немало праць, серед яких можемо виділити праці М. Острогорського, Р. Міхельса, Р. Маккензі, М. Дюверже, Дж. Сарторі, М. Вебера. В. Ребало, Е. Афоніна, В. Шахова, Я. Бережного, О. Валевського,

А. Гаврилюк, В. Голубь, Л. Гонюкової, В. Гурієвської, В. Козакова, М. Логунової, М. Пірен, О. Пшеничнюк, О. Радченко, В. Тертичка, Л. Усаченко, А. Колодій, Л. Климанської, Я. Космічної, І. Грицяка, С. Саханенко, М. Туленкова, Ю. Шайгородського та інших.

Важливим аспектом дослідження політичного управління потрібно вважати його належність до системи нового виду суспільного управління, що впроваджується в Україні. Теорії політичного управління знайшли своє відображення у працях сучасних політологів, які аналізують різні аспекти засад політичного управління. Однак проблемі впровадження механізмів політичного управління, згідно з європейськими стандартами, присвячено ще небагато праць.

Мета статті – аналіз стану імплементації європейських стандартів політичного управління в Україні та виокремлення певних проблем, пов'язаних із їх впровадженням.

Аналізуючи об'єктивні причини необхідності демократичних реформ, враховуючи традиційні функції держави і її завдання як політичного інституту, можна підсумувати, що це передусім низька ефективність держави як політичного інституту, її неспроможність вчасно та ефективно реагувати на кризові явища і загрози в економічній, політичній і суспільних сферах може призвести до зростання нестабільності, корупції, соціальної напруги, що своєю чергою веде до втрати довіри до влади та інших, пов'язаних із цим проблем.

Не всі держави спроможні адекватно реагувати на такі зміни і виклики з необхідністю реформування на всіх рівнях і в такому разі вони або зникають як самостійні суб'єкти, або проходять по іншому шляху розвитку. Система управління повинна бути такою, щоб могла забезпечити виконання державою своїх функцій (починаючи від захисту власності і життя народу, підтримки незахищених верств населення, створення механізму реалізації конституційних прав і свобод) стосовно суспільства. Негативним наслідком такої ситуації може бути вже не тільки криза управління, а масштабна політична криза.

На сьогодні існують різні моделі співпраці держави і суспільства, а відповідно і різний акцент щодо виконання державою своїх функцій. Йдеться передусім, по-перше, про головну роль держави при визначенні суспільних цілей і пріоритетів розвитку, підпорядкування приватних інтересів державним, по-друге, про ліберальну модель, яка виходить ще з концепції держави – “нічного сторожа”, передбачає обмеження державного контролю і втручання в економіку, тобто таку форму взаємодії, коли люди передають частину власних прав державі як органу, який повинен представляти і захищати їхні інтереси, держава повинна це робити, а якщо ці умови порушуються, то народ має право на їх захист різними засобами, зокрема за допомогою революції [1].

Політичне управління охоплює такі сфери, у яких відбувається орієнтоване на певні програми розроблення рішень, планування, а також визначення змісту відповідного політичного керівництва органами управління [2]. Політичне управління характеризується демократичними формами прийняття і реалізації рішень, що орієнтуються на реальні запити і потреби людей, на втілення їхніх невід'ємних прав. Культивуючи атмосферу взаємовідповідальних відносин між владою і громадянами, демократична політика допомагає завоювати довіру людей, бажання лояльно співпрацювати з владою. Це виключає з арсеналу політичного управління засоби жорсткого соціального примусу, заохочує механізми

самодисципліни і самопримусу громадян, що призводить до зміцнення позицій громадянського суспільства [3].

Вітчизняні дослідники М. Туленков, Ю. Шайгородський відзначають, що впровадження ефективного політичного управління є одним із ключових чинників для вирішення соціально-політичних суперечностей в сучасному українському суспільстві, оскільки у стані перманентної нестабільності, в якому знаходиться Україна, загострюється політизованість, що своєю чергою призводить до виникнення конфліктних ситуацій у соціально-політичній сфері. Політичне управління, на їх думку, покликане не просто усувати протиріччя в стабільній соціальній системі, а й скеровувати суспільство тоді, коли воно знаходиться в нестійкому стані і потребує ефективного управлінського впорядкування. Мета політичного управління полягає в тому, щоб визначити протиріччя або конфлікт і швидко та ефективно управлінськими методами впорядкувати систему або об'єкт [4].

Отже, можна визначити, що метою політичного управління є процес узгодження інтересів держави і окремих її членів (громадянського суспільства, суспільних об'єднань, груп людей), що передбачає конструктивний діалог між зацікавленими сторонами, утворення незалежних органів, які були б наділені контролюючими функціями, орієнтованість на споживача.

Важливим елементом для успішного впровадження нових стандартів політичного управління є докорінна зміна формату спілкування держави та громадян. Тому в цьому контексті ключовим завданням є забезпечення раціональної організації інститутів державної влади, що створить умови, за яких суспільство отримає реальні можливості покращувати політичну, управлінську та судову системи, а відтак і покращувати державну політику та розвиватися. SIGMA наводить критерії ефективної законодавчої бази: встановлення та покарання порушення, запобігання можливості чиновників діяти на власний розсуд, захист незалежності контролюючих органів від тих, кого вони контролюють, обов'язковий та постійний контроль і моніторинг організацій, процедур і стандартів, забезпечення постійного нагляду за ефективністю законодавчих норм і правил, тощо [5].

Аналізуючи досвід розвинутих європейських країн можна зробити висновок, що ефективність діяльності органів державної влади, результатом якої є стабільність політичної системи, сталий економічний розвиток, на пряму залежить від таких чинників, як становлення громадянського суспільства, розвитку особистості, формування національної ідеї, дотримання свободи, децентралізації управління, визнання ключової ролі місцевого самоврядування, існування багатопартійної системи, плюралізму думок, використання діючих каналів для діалогу щодо узгодження конфліктуючих суспільних груп тощо.

Певної уваги заслуговує досвід Польщі в реформуванні політико-управлінської системи, оскільки в процесі її проведення вдалося ефективно делегувати повноваження і розподілити фінансування між органами місцевого самоврядування та владними організаціями. Такого результату було досягнуто, по-перше, завдяки вдалій адміністративно-територіальній реформі і розподілу територій; по-друге, формуванням спеціальних адміністрацій, створенням трирівневої системи (воєводство, повіт, гміна) і максимального делегування повноважень органам місцевого самоврядування, чим і було досягнуто високого рівня децентралізації; по-третє наявністю політичної волі керівників держави, підтримки громадян, ефективного управління трудовими

ресурсами, залученням іноземних експертів, що вказує на високий рівень ефективності управління. Базовим рівнем розвитку інститутів громадянського суспільства стали місцеві громади та організації. Доцільно зазначити, що глибока структурна реформа публічної адміністрації складалася з двох взаємопов'язаних реформ, які проводилися одночасно, – реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування. Імплементация європейського досвіду та переосмислення власних традицій державного врядування відповідно до сучасних викликів та потреб, підтримка розвитку громадянського суспільства стали тією основою, на якій ґрунтується успішність реформування держави і вдосконалення стандартів і правил у секторі державного менеджменту [6].

Вітчизняні науковці вказують на те, що однією з причин повільного впровадження європейських норм і правил в Україні є “закостенілість” політичної еліти, нерозвинута система її ротації та низькою інертністю громадян. Безсумнівно, майже сторічне перебування України у складі комуністичного табору наклало свій відбиток на деякі аспекти суспільно політичного життя загалом та політичного управління зокрема. Була сформована жорстка, централізована система рекрутування політико-управлінських еліт і добору керівних кадрів. Вкрай централізована система управління, позиціонуючи себе орієнтованою на добробут кожного громадянина, не передбачала діалогу “людина – держава – людина”, ставлячи інтереси країни на пріоритетне місце, ігноруючи тим самим широкі верстви населення. Номенклатурна парадигма політичного управління суспільством склалася та остаточно затвердилася до кінця 30-х рр. ХХ ст. і з того часу лише частково модернізувалася. З проголошенням незалежності колишні радянські керівні кадри частково легітимізувались на теренах України як нова політична еліта країни, характеризуючись інертністю до змін у суспільно-політичній сфері. І на сьогодні виникає проблема, яка пов'язана з сучасною “номенклатурною” політико-владною елітою, або “квазі-елітою” (“псевдо-елітою”). У Чехії для вирішення цієї проблеми був прийнятий закон про люстрацію, який обмежував право політичних діячів займати державні посади через заангажованість у колишньому комуністичному режимі, однак дозволяв бути обраним на виборні посади. Тому, щоб відповідати реаліям ХХІ ст., потрібно шукати талановитих молодих політиків і надавати їм можливість увійти в політику та сформувати нову політичну еліту, максимально сприяти посиленню позицій громадянського суспільства, всебічному розвитку особистості [7, 8].

Повільні кроки держави у напрямку політико-адміністративної модернізації та впровадження європейських принципів державного будівництва можуть призвести до зменшення рівня політичної свідомості у громадян, нігілізму, втрати довіри до влади. Так, на думку М. Пірен, на сьогодні причинами прояву правового нігілізму в Україні можна вважати: неупорядкованість законодавства, його нестабільність та суперечливість; низьку правову культуру та правосвідомість; несформованість механізмів введення в дію прийнятих законів тощо. В Україні нині для всієї системи соціальних норм характерні: правове невігластво, нігілізм, втрата суспільством довіри до політиків, управлінців, до правових норм через юристів, що є проявом більш широкого явища – соціальної анемії. Тому в цьому контексті важливою проблемою в системі політичної діяльності є формування правової свідомості, як у політичній еліті, так і серед громадян та суспільства загалом [9].

Політико-управлінська модернізація може здійснюватись різними методами та використовувати багатоманітні механізми, однак можна виділити деякі спільні риси і складові:

- створення диференційованої політичної структури з високою спеціалізацією політичних ролей та інститутів;
- посилення ролі держави; розширення сфери дії і посилення ролі закону, що зв'язує державу і громадян;
- зростання чисельності осіб із політичними і громадянськими правами, розширення доступу в політичне життя різноманітних соціальних груп та індивідів;
- перетворення раціональної деперсоніфікованої бюрократичної організації на домінуючу систему управління і контролю;
- послаблення впливу традиційних еліт і їх легітимності; посилення еліт модернізаторських [10].

Однією із основних складових модернізаційних процесів є перехід від моделі управління суспільством, що сприяла економічному і політичному занепаду, до моделі, здатної здійснити мету і завдання модернізації, забезпечити подальший прогрес суспільства і держави шляхом демократичного реформування. Радикальна перебудова системи управління є складовою частиною загального процесу оновлення суспільства. Адже саме домінуючі форми та методи управління, не змінюючись протягом багатьох десятиріч, перетворилися на “гальмо” його розвитку. Механізми політичного управління, які функціонували останні півтора десятиліття існування Радянського Союзу, є наочним прикладом такої системи політичного управління, а розпад СРСР повчальний і з погляду імовірного результату функціонування таких механізмів самоорганізації та саморегуляції. Як зазначив В. Цветков, в умовах ринкової економіки має бути зовсім іншою сутність управлінських відносин. Якщо за адміністративно-командної системи ці відносини будувалися на основі організаційної субординації, то в умовах ринку управління покликане створити політичний режим максимальної партнерської взаємодії між різними суб'єктами суспільно-політичного життя [11].

Джерелом інституційних змін у політиці, як і в економіці, є зміна світосприйняття людей, яке відображається в зміні відносних цінностей або в зміні переваг. Важливим є те, що формальні правила можуть бути змінені державою, а неформальні обмеження змінюються вкрай повільно (як правило для цього необхідно зміну двох – трьох поколінь). І формальні правила, і неформальні обмеження зрештою, формуються під впливом суб'єктивного світосприйняття людей, яке своєю чергою, і визначає більш розгорнутий вибір формальних правил і розвиток неформальних обмежень у суспільстві [12].

Висновки

Механізм політичного управління формується і призначений для адаптації та розвитку суспільства. Однак в історії та сучасній практиці є чимало прикладів, коли механізми політичного управління починають працювати на себе, на самозбереження і власний розвиток. Обслуговування потреб суспільства стає за цього завданням другорядним і виконується далеко не завжди. Таке управління не є системним, а відповідні механізми є квазісистемою політичного управління.

Мала інертність політичної системи є однією з причин повільної імплементації нових європейських норм і правил в Україні, що своєю чергою може бути загрозою для утвердження демократичних принципів державного врядування. Максимальна децентралізація державного управління та впровадження нових механізмів політичного управління слугуватимуть розвитку країни, підвищенню ефективності державного апарату, зміцненню іміджу країни на міжнародній арені.

Проголошуючи курс на інтеграцію до європейських спільнот українська держава має більш ефективно впроваджувати нові стандарти управління, і це стосується не тільки модернізації політичної сфери, а й збалансованого розвитку адміністративної, економічної, соціальної, духовної сфер суспільного життя.

Подальші дослідження будуть спрямовані на пошук найбільш раціональних шляхів впровадження європейських стандартів політичного управління в Україні.

Література

1. Системні чинники взаємодії політики і управління [Текст] : наук. розроб. / авт. кол. : В. А. Ребкало, Е. А. Афонін, В. А. Шахов [та ін.] ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. — К. : НАДУ, 2010. — 40 с.
2. Брудер В. Государственное управление / Брудер В., Дозе Н. // Политология : Кратк. тематич. слов. [Текст]. — Вып. 3. — М. : [б. и.], 1993. — С. 57, 58.
3. Саханенко С. Є. Модернізаційні процеси та феномен політичного управління / Саханенко С. Є. // Вісник Української академії державного управління при Президентові України [Текст]. — 2002. — № 1. — С. 261—271.
4. Туленков М. В. Політичне управління в сучасному суспільстві [Текст] : монографія / Туленков М. В., Шайгородський Ю. Ж. — К. : Центр соціальних комунікацій, 2011. — 218 с.
5. Офіційний веб-сайт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.center.gov.ua>.
6. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати [Електронний ресурс] / Наталя Шаповалова, Іван Пресняков. — Режим доступу : http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636.
7. Політичні партії як суб'єкт формування політико-управлінської еліти в процесі політичної модернізації [Текст] : [монографія] / за заг. ред. проф. Е. А. Афоніна, проф. В. В. Лісничого, доц. О. В. Радченка. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2007. — 160 с.
8. Пірен М. І. Публічна політична діяльність [Текст] : [навч. посіб.] / М. І. Пірен. — К. : НАДУ, 2009. — 288 с.
9. Там само. — 288 с.
10. Колодій А. Політологія [Текст] / А. Колодій, Л. Климанська, Я. Космічна. — 2-е вид., перероб. та доп. — К. : Ельга, Ніка-Центр, 2003. — С. 272.
11. Цветков В. Реформування державного управління в Україні проблеми і перспективи [Текст] / наук. кер. В. В. Цветков. — К. : Оріяни, 1998. — 364 с.
12. Політичні партії як суб'єкт формування політико-управлінської еліти в процесі політичної модернізації... — 160 с.

D. Krasivskyi

**THE RESEARCH OF PROBLEMS CONCERNING EUROPEAN STANDARDS
ESTABLISHMENT IN POLITICAL ADMINISTRATION**

The problems connected with the development in Ukraine European standards of political administration are considered. The current state of implementation of European standards of political administration in Ukraine is studied. Certain issues related to their implementation are distinguished. The role of political and administrative elite in the process of implementation in the management system is shown.

Key words: European standards, the political administration, political and administrative elite, integration.