

## POLITICAL INSTITUTIONS AND PROCESSES

**Віктор Щербак**

*Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара*

### ПОЛІТИКО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПОЛІТИЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ: ПРАКТИКА ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ КРАЇН

The article describes political and legal mechanisms of improving political management efficiency in Central and Eastern Europe and the post-Soviet countries which are on the path of democratic reforms. The main areas of political and legal regulation of political decision-making under conditions of unstable political situation described. Macropolitical institutional mechanisms of providing the effectiveness of political management were defined. Attention has been drawn to the problems and practices of political responsibility in political management. The role of the elite environment and internal institutional staff mobility within the production rules to transform the structures of political management explored in the paper. The contradictions inherent to the radical ways of ensuring the effectiveness of political management were considered. Determined priorities for reforming the system of political management in modern Ukraine in accordance with the objectives and practices of political reforms and European integration experience.

**Key words:** political management, political recruitment, management elite, normative mechanism, political transformation.

Політичний менеджмент є підсистемою політичного управління, яка реалізує управлінські завдання відповідно до пріоритетів, що виникають внаслідок взаємодії політичних сил та узгодження позицій. При цьому, на відміну від бюрократичного державного управління, політичний менеджмент акцентує увагу на співвідношенні витрачених зусиль та отриманого результату. Актуальність дослідження політичного менеджменту в сучасних умовах посилюється через необхідність оптимізації державних і владних рішень у державах, які проходять шлях демократизації. Політичний менеджмент демократичних країн, на відміну від систем авторитарного і тоталітарного управління, становить собою вільний вибір з числа можливих та оптимальних альтернатив, а також застосування прозорих схем реалізації колегіально ухвалених рішень з урахуванням основних завдань розвитку суспільства. Водночас свобода вибору під час прийняття політичних рішень не є абсолютною і необмеженою. Політико-правові механізми, які спрямовують управлінську активність на макрорівні в умовах демократії, є механізмами досягнення консенсусу, підтримки більшості, оприлюднення результатів, планів і програм дій.

У цілому механізми взаємодії владної управлінської еліти та громадянського суспільства, як свідчить досвід демократичного транзиту, формуються в межах основних законодавчих пакетів реформ. Однак практика взаємодії владних інститутів і суспільства в країнах Центральної і Східної Європи та особливо в країнах пострадянського простору свідчить про необхідність додаткового законодавчого регулювання та цілеспрямованих політичних зусиль щодо забезпечення відповідного рівня новацій в умовах ідентифікації політичних трансформацій.

У сучасній Україні після подій 2014 року політико-правове забезпечення політичного менеджменту набуло нової конфігурації внаслідок повернення до парламентсько-президентської форми правління. Водночас в умовах динамізації соціально-економічних реформ існує потреба впровадження інноваційних механізмів політичного менеджменту, що потребує відповідного нормативно-правового обґрунтування.

Серед останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор, чільне місце посідають праці українських політологів. Зокрема, В. М. Бебик<sup>1</sup> одним із перших в Україні надав визначення політичному менеджменту як ключової практиці змагальної політики, М. В. Туленков<sup>2</sup> розглянув механізми політичного управління в теоретико-методологічній перспективі, В. В. Кривошੇїн<sup>3</sup> приділив увагу концептуально-парадигмальним та наукознавчо-праксеологічним засадам політичної ризикології як провідного інструменту прийняття управлінських рішень. Однак, попри істотний прогрес, невисвітленим раніше аспектом розвитку сучасного політичного менеджменту залишаються політико-правові настанови політичного управління в умовах демократизації.

Метою статті є визначення політико-правових механізмів регулювання політичного менеджменту в країнах демократичних трансформацій. У зв'язку з цим вирішуються такі завдання: 1) аналіз політико-правових інструментів країн Центральної та Східної Європи в підвищенні ефективності політичного менеджменту; 2) встановлення особливостей формування управлінської еліти як чинника ефективності політичного менеджменту в умовах демократичних реформ.

Політико-правове забезпечення ефективності політичного менеджменту в сучасних трансформаційних країнах здійснюється на основі реформування всього комплексу законодавчих актів, найбільш широкі і стратегічні кроки з реформування здійснені в межах конституцій постсоціалістичних країн, зокрема Вишеградської четвірки. У конституціях визначалися вимоги звітності урядів та виборних органів перед громадськістю в міжвиборчий період (наприклад, у Конституції Республіки Польща<sup>4</sup>), у деяких країнах також сформульована вимога імперативного мандату (див. Конституцію Угорщини<sup>5</sup>). Процедура імпічменту також виступає одним із варіантів запобігання неефективному державному і політичному управлінню, а також посадовим зловживанням (про це, зокрема, йдеться у ст. 96 Основного Закону Румунії<sup>6</sup>). Водночас оптимізація політичного менеджменту в країнах сучасного світу відбувається не лише на основі цілеспрямованих зусиль щодо модернізації управлінських механізмів, але також на основі розвитку інститутів демократичного врядування.

Перетворення громадянського суспільства на дієвий механізм контролю за діяльністю державних установ стимулює просування політичних рішень, які є необхідними відповідно до інтересів громадян конкретної території або населеного пункту. У зв'язку з цим набувають значення правові акти місцевого рівня, якими є статути місцевих громад, «Європейська хартія місцевого самоврядування»<sup>7</sup>, регулятивні акти місцевих урядів тощо.

Важливими нормативними засадами щодо підвищення якості політичного менеджменту є кваліфікаційні вимоги щодо обіймання посад та здійснення управлінських функцій у низці країн, що пройшли шлях посткомуністичних перетворень. Цими актами стали рішення парламентів і урядів щодо люстрації державного апарату, а також вимоги щодо фахової підготовки персоналу органів державного управління та місцевого самоврядування.

Політична відповіальність урядів виступає об'єктом неформального нагляду з боку засобів масової інформації, вільної преси, експертних структур, а також незалежних громадських організацій, які оцінюють діяльність урядових коаліцій за певний період та вимагають звіти щодо виконаних програм. Важливим чинником підвищення ефективності політичного менеджменту в трансформаційних країнах є розмежування рівнів відповідальності та функціонального навантаження різних рівнів управління, а також галузева диференціація завдань органів влади, які розмежовують економічні, політичні, правові та культурні питання у сфері відповідальності управлінських структур.

<sup>1</sup> Бебик, В.М. (1996). Політичний маркетинг і менеджмент: *монографія*. Київ: МАУП.

<sup>2</sup> Туленков, М.В. (2010). Механізми політичного управління (теоретико-методологічний аспект): *монографія*. Київ: ПК ДСЗУ.

<sup>3</sup> Кривошੇїн, В.В. (2009). Політична ризикологія: епістемологічний статус, предметна сфера, аналітичні інструменти: *монографія*. Дніпропетровськ: Інновація.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Oficjalna Strona*. <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>> (2014, грудень, 22).

<sup>5</sup> Magyarország Alaptörvénye (a kihirdetés napja) *House of National Assembly*. <<http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0187.pdf>> (2014, грудень, 22).

<sup>6</sup> Constituția României. *Drept constitutional* <<http://www.constitutaromaniei.ro>> (2014, грудень, 22).

<sup>7</sup> European Charter of Local Self-Government. *Council of Europe*. <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>> (2014, грудень, 22).

Демократичні політичні перетворення стають основою для істотних змін у процесі політико-правового регулювання політичного менеджменту. Розглядаючи політичний менеджмент як широке об'єднання управлінських практик, до якого залучені передусім виборні політичні інститути, сучасна політична наука визначає суб'єктів політико-правового регулювання інтегрованою спільнотою. У ній формуються основні напрями перетворення норм та вимог до макрополітичного управління. Зміна політичних еліт є тим чинником, який розкриває політичний зміст вимог до загального суспільного управління. Згідно з думкою українського науковця В. М. Олещенка, «рекрутування еліти здебільшого пов'язано з певними революційними діями, тобто із залученням різких змін, наприклад зміни політичної ідеології або політичним напрямом. Зміна еліти починається з політичної активізації суспільства, яка передбачає визначення, обрання та висунення лідерів із суспільства. Цей процес відіграє важливу роль у системі державного управління, оскільки впливає на формування політичної еліти, яка в майбутньому буде джерелом створення державних органів та урядових структур»<sup>1</sup>. Однією з провідних передумов забезпечення ефективності політичного менеджменту в умовах значних політичних перетворень є забезпечення послідовності і взаємодії між виборними та адміністративними ланками в управлінському процесі.

Процедурні вимоги в процесі зміни владної команди можуть бути забезпечені широким внутрішньоелітним консенсусом. Поряд із цим існуючий стан нормативно-правової бази може стати основою для розробки нових процедур та механізму забезпечення легітимної передачі влади. «У легітимних політичних системах існує певний порядок проведення процедури рекрутування політичних еліт. Такий порядок передбачає наявність чітко визначених процедур, відповідно до яких більший чи менший склад еліти періодично оновлюється таким чином, що сама політична структура не зазнає змін», вважає український дослідник<sup>2</sup>. Зміст, етапи та процедури політико-правового регулювання ефективного політичного менеджменту в умовах суспільно-політичних трансформацій пов'язані з полісуб'єктністю державно-владних установ у сучасному суспільстві. Що більш складними є суспільні відносини, то більш розгалуженими є інститути політичного менеджменту.

Полісуб'єктність нормативного впливу на діяльність суб'єктів управління визначає необхідним урахуванням галузевої специфіки щодо прийняття рішень у тих чи інших кризових ситуаціях або в межах відносно сталого розвитку. Саме кореляція очікувань щодо нормативного результату від суб'єктів політичного менеджменту визначає необхідність достатньо гнучкої та адаптивної законодавчої бази. На думку Н. Селютіної, «похідними від держави як організації є політичні корпорації, які залежать від її інвестицій та її санкцій. Це можуть бути міністерства, партії, постійно діючі комітети та комісії, адміністрації тощо. На ринку держава представлена не як одиничний суб'єкт, а як множина політичних корпорацій, які можуть конкурувати між собою. Але ця конкурентна боротьба не обов'язково визначає поліархічний устрій. Якщо верховна влада зберігає свої позиції тотального арбітра та замовника, навіть за наявності організованого плюралізму, то за такого разу треба розглядати монархію. В усіх політичних корпораціях є одна спільна мета – збереження держави та її політико-адміністративної еліти»<sup>3</sup>.

Практика забезпечення ефективності політичного менеджменту в умовах розвинених демократій передбачає наявність універсального політико-правового механізму оцінки ефективності політичного менеджменту окремої країни за певний період. Цим механізмом є вибори, які дозволяють поєднати протилежні процеси політичного представництва та забезпечення послідовності в процесі впровадження державної політики. У зв'язку з цим виборче законодавство виступає потужним блоком забезпечення ефективності політичного менеджменту, оскільки визначає процедуру легітимного відсторонення неефективних менеджерів.

Однак принцип призначення також виступає значущою ланкою нормативного забезпечення рекрутування політичних кадрів. Оскільки добір кадрів визначається міркуваннями ефективності діяльності управлінських структур. «Призначення має три основні відмінності від такого механізму формування еліти, як вибори: 1) перманентність реалізації – здійснюється постійно в будь-який

<sup>1</sup> Олещенко, В.М. (2012). Механізми рекрутування політичних еліт та їх вплив на державну політику. *Ефективність державного управління*, 32, 310.

<sup>2</sup> Олещенко, В.М. (2012). Механізми рекрутування політичних еліт та їх вплив на державну політику. *Ефективність державного управління*, 32, 310.

<sup>3</sup> Селютіна, Н.Ф. (2008). Призначення на посаду як канал рекрутування адміністративної складової політико-адміністративної еліти. *Державне будівництво*, 2, 2.

момент в разі потреби, а не один раз на певний період часу, як вибори; 2) суб'єкт здійснення механізму – це державний орган або посадова особа, які призначають державного службовця на цю посаду; на відміну від виборів, де суб'єктом виступає народ; 3) суб'єктивна невизначеність – залежність кар'єри від волі керівника чи установи вищого рівня. Натомість у ході виборів управлінець обирається на певний термін і підставою для припинення його повноважень має бути колективне вираження недовіри»<sup>1</sup>. Можливості повноцінної реалізації завдань політичного менеджменту в країнах із трансформаційною політичною системою реалізуються на основі зміни окремих ланок і статусних позицій відповідно до міркувань найвищих органів державного управління.

Політична складова рішень щодо призначення нових управлінських кадрів визначається на основі лояльності до правлячих політичних сил. При цьому нормативна складова визначає термін перебування на певній управлінській посаді. Тому в трансформаційних державах існує тенденція до збереження ієрархічної моделі політичного управління через неможливість швидкої побудови горизонтальних зв'язків усередині політичної структури. На думку Н. Селютіної, «всі фази соціальної мобільності еліти (інкорпорація, ротація та екскорпорація) здійснюються за допомогою такого механізму формування політико-адміністративної еліти, як призначення:

- процес інкорпорації через призначення забезпечується в повній мірі;
- втілення в життя ротації на основі призначення є досить поширеним явищем у державній службі. Але в лавах української політико-адміністративної еліти широко використовується лише вертикальна ротація, а горизонтальна – більше в контролюючих установах, так званих силових;
- екскорпорація через призначення має пряме відношення до процесу виходу з елітної верстви»<sup>2</sup>.

Зосередженість на питаннях вертикальної мобільності політичних управлінських кадрів залишає поза увагою можливості об'єктивної неупередженої оцінки ефективності політичних менеджерів. У зв'язку з цим, як свідчить приклад сучасної України, система політичного менеджменту виходить за межі контролю громадськості й починає обслуговувати владні інтереси. У зв'язку з цим унаслідок швидких революційних змін влади виникла потреба зміни управлінського складу за короткий термін, що здійснюється за допомогою політико-правового механізму люстрації. Цей механізм застосовує конституційну норму належності влади усьому народу, а також норму політичної доцільності, яка вимагає забезпечення відповідності ідейних уподобань виборних та адміністративних менеджерів. Відповідно до українського законодавства люстраційні норми мають досить конкретні завдання. Згідно з ними «очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснюють заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підрив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини, і ґрунтуються на принципах: верховенства права та законності; відкритості, прозорості та публічності; презумпції невинуватості; індивідуальної відповідальності; гарантування права на захист»<sup>3</sup>. Критерії ідейно-політичної лояльності покладені в основу реалізації настанов очищення органів політичного управління. Тому видалення неефективних (навіть злочинних) менеджерів має не лише етичні, а й суто процесуальні аспекти.

Демократична правова система визначає можливість оскарження певних рішень, якщо вони суперечать імперативам захисту прав людини. Приклад Литви засвідчив, що люстраційні дії держави, загалом підтримані під час радикальних постсоціалістичних трансформацій, спричинили правові колізії, пов'язані з вилученням із механізмів структур політичного менеджменту старих радянських кадрів. Перші люстраційні прояви в Україні також призвели до масового оскарження в судовій системі рішень щодо очищення управлінських установ, які не повною мірою відповідають міжнародному законодавству. Згідно з досвідом Литви «у липні 2004 року Європейський суд з прав людини виніс рішення проти Литви у випадку двох колишніх офіцерів КДБ, які скаржилися на заборону працевлаштування не тільки в державному секторі, а й у приватному секторі.

<sup>1</sup> Селютіна, Н.Ф. (2008). Призначення на посаду як канал рекрутування адміністративної складової політико-адміністративної еліти. *Державне будівництво*, 2, 3.

<sup>2</sup> Селютіна, Н.Ф. (2008). Призначення на посаду як канал рекрутування адміністративної складової політико-адміністративної еліти. *Державне будівництво*, 2, 10.

<sup>3</sup> Закон про очищення влади 2014 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради*. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>> (2014, грудень, 28).

Страсбурзький суд визнав, що такі дискримінаційні обмеження основних прав позивачів були надмірними<sup>1</sup>. Зазначене свідчить, що баланс між правовою досконалістю й політичною доцільністю потребує подальшої уваги законодавців перехідних країн.

Важливим аспектом застосування політико-правового регулювання для збільшення ефективності політичного менеджменту в умовах перехідної демократії є механізм формування структур, які визначають процедури делегування влади від населення до виборних органів. Приклад законодавства сучасної Литви засвідчує, що правовий статус репрезентантів політичної волі громадян виступає основою для формалізації кадрового забезпечення діяльності політичних партій. Деталізація нормативного регулювання діяльності політичних партій визначає і правові наслідки існування партійних структур. Для порівняння, в Україні політичні партії за змістом своєї діяльності є подібними до громадських об'єднань. Політичні партії в Республіці Литва можуть створювати філії, представництва та інші структурні підрозділи, які набувають статусу юридичних осіб. Згідно з литовським законом «Про політичні партії» філії, представництва та інші структурні підрозділи політичної партії не є юридичними особами. Філії та представництва політичної партії повинні діяти відповідно до положення, затвердженого політичною партією. Після створення філії або представництва політична партія повинна протягом 30 днів із заснування подати додаток установленої форми з проханням зареєструвати філію або представництво в «Реєстрі юридичних осіб» відповідно до процедури, закладеної в «Реєстрі юридичних осіб». Порядок створення і ліквідації інших структурних підрозділів, а також їхні функції повинні бути викладені у статуті політичної партії<sup>2</sup>.

Таким чином, політико-правові механізми і процедури забезпечення ефективності політичного менеджменту передбачають наявність важелів впливу на структурні особливості й регламентацію поведінки конкретних персоналій. Водночас застосування політичної доцільноті в межах нормативно-правового регулювання управлінських практик має далекосяжні наслідки, визначає життєдіяльність, змінює баланс політичних сил та формує певну модель системи рекрутування політичного менеджменту.

#### *Висновки.*

Політико-правове регулювання сучасного політичного менеджменту націлено передусім на збільшення елементів демократизму в процесах прийняття політичних рішень. Практика країн Центральної та Східної Європи засвідчила, що досить тривалий період знадобився для повної реалізації прозорості діяльності таких важливих інституцій макрополітичного менеджменту, як парламентські комітети та різні відомства й установи виконавчої влади. Засобами підвищення ефективності політичного менеджменту в країнах, які пройшли шлях демократичних реформ, стали підвищення політичної відповідальності урядів, незалежний аудит діяльності виконавчих органів, децентралізація менеджерської діяльності внаслідок проведених адміністративно-правових територіальних реформ. Приклади законодавчого процесу та політичних взаємодій в його межах засвідчивають, що створення умов для консолідованих та ефективного політичного менеджменту не здійснюється в межах єдиного корпусу законодавчих актів, а є відображенням певного рівня інституційного розвитку конкретної країни, яка формує власну національну модель демократичного політичного менеджменту.

Істотним чинником політико-правової реалізації настанов демократичного політичного менеджменту на регіональному та місцевому рівнях стали процеси європейської інтеграції та поширення зразків політичного менеджменту країн ЄС. Серед таких зразків стали поширеними практики легального лобіювання й просування інтересів громад на основі комунікаційних кампаній, об'єднання зусиль політичних установ та підприємницьких організацій.

Шляхами підвищення ефективності політичного менеджменту в Україні є формування національної моделі рекрутування нової генерації політичних менеджерів. Цьому має сприяти реформування державної служби України, а також розмежування між функціями політичних та адміністративних кадрів на макрополітичному рівні. Потребує вдосконалення механізм узгодження прийняття пакетних рішень щодо реформ та збільшення можливостей щодо оприлюднення. Перспективами подальшого розгляду проблеми, порушені в цій статті, є розгляд механізмів

<sup>1</sup> Slow progress on lustration law. *The Baltic Times*. <<http://www.alfa.lt/straipsnis/173696/slow-progress-on-lustration-law>> (2014, грудень, 28).

<sup>2</sup> Law on political parties. Republic Of Lithuania. *Legislationonline.org*.

<<http://www.legislationonline.org/documents/action/popup/id/16509>> (2014, грудень, 28).

політичного рекрутування в сучасних країнах ЄС як джерела досвіду для реформування системи політичного менеджменту в сучасній Україні.

### References

---

1. Bebik, V.M. (1996). Politichnij marketing i menedzhment: *monografija*. Kiiv: MAUP.
2. Constituția României. Drept constituțional <<http://www.constitutaromaniei.ro>> (2014, gruden', 22).
3. European Charter of Local Self-Government. *Council of Europe*.  
<<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>> (2014, gruden', 22).
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Oficjalna Strona*.  
<<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>> (2014, gruden', 22).
5. Krivoshein, V.V. (2009). Politichna rizikologija: epistemologichnij status, predmetna sfera, analitichni instrumenti: *monografija*. Dnipropetrov'sk: Innovacija.
6. Law on political parties. Republic Of Lithuania. *Legislationonline.org*.  
<<http://www.legislationonline.org/documents/action/popup/id/16509>> (2014, gruden', 28).
7. Magyarország Alaptörvénye (a kihirdetés napja). *House of National Assembly*.  
<<http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0187.pdf>> (2014, gruden', 22).
8. Oleshchenko, V.M. (2012). Mekhanizmi rekrutuvannja politichnikh elit ta ikh vpliv na derzhavnu politiku. *Efektivnist' derzhavnogo upravlinnja*, 32.
9. Seljutina, N.F. (2008). Priznachennja na posadu jak kanal rekrutuvannja administrativnoi skladovoi politiko-administrativnoi eliti. *Derzhavne budivnictvo*, 2.
10. Slow progress on lustration law. *The Baltic Times*. <<http://www.alfa.lt/straipsnis/173696/slow-progress-on-lustration-law>> (2014, грудень, 28).
11. Tulenkov, M.V. (2010). Mekhanizmi politichnogo upravlinnja (teoretiko-metodologichnij aspekt): *monografija*. Kiiv: IPK DSZU.
12. Zakon pro ochishchennja vlasti 2014 (Verkhovna Rada Ukrayini). *Oficijnyj sajt Verkhovnoi Radi*.  
<<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>> (2014, gruden', 28).