

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.

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»¹. 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 дослідник². 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 урахування 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»³.

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

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

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

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

Страсбурзький суд визнав, що такі дискримінаційні обмеження основних прав позивачів були надмірними¹. 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 установлені 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 партії².

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 доцільності 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 засвідчив, що створення умов для консолідованого та ефективного політичного менеджменту не здійснюється в межах єдиного корпусу законодавчих актів, а є відображенням певного рівня інституційного розвитку кожної 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 лобювання 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, порушеної в цій статті, є розгляд механізмів

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

² Law on political parties. Republic Of Lithuania. *Legislationline.org*. <<http://www.legislationline.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.constitutiaronaniei.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 Oficijna 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*. Dnipropetrovs'k: Innovacija.
6. Law on political parties. Republic Of Lithuania. *Legislationline.org*. <<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/16509>> (2014, gruden', 28).
7. Magyarország Alaptörvény e (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 vladi 2014 (Verkhovna Rada Ukraini). *Oficijnij sajt Verkhovnoi Radi*. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>> (2014, gruden', 28).