

*Андрій Любченко,  
аспірант кафедри державної політики  
та управління політичними процесами НАДУ*

## **Політико-управлінські відносини в Україні та шляхи їх гармонізації**

У статі проаналізовані особливості політико-управлінських відносин у системі державного управління України. Визначені пропозиції щодо вдосконалення існуючої в державі політичної моделі.

*Ключові слова:* державне управління, політико-управлінські відносини, політична модель.

The article analyzes political-management relations in the system of government management. The article generate the propositions for reformation of the actual state political model.  
*Key words:* governmental management relations, political management relations, political model.

*Постановка проблеми.* Стратегічну мету розвитку будь-якої цивілізованої держави визначає вибір ефективної політичної моделі. Водночас політична модель виступає лише засобом, завдяки якому громадянське суспільство вибудовує вертикаль управління в державі. У демократичних політичних системах роль головного представницького органу та зв'язуючої ланки між людиною та владою віддається парламенту. Але суто декларативне законодавство за відсутності чітко визначених у ньому повноважень виконавчої гілки влади ставить всю державну систему на межу колапсу. Питання створення ефективного механізму реалізації політико-управлінських відносин лежить у площині відразу кількох наук: державного управління, політології, юриспруденції. Тому політико-управлінські відносини та проблеми, з якими вони пов'язані, мають бути предметом міждисциплінарних досліджень.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблемам політико-управлінських відносин присвячено низку праць, зокрема необхідно згадати роботи В.Бакуменка, С.Телешуна, В.Рєбкала, В.Романова, В.Тертички, Г.Ситника, які досліджували

засади становлення сучасної політико-управлінської системи України. Водночас політико-управлінські відносини як важливий аспект цієї системи і досі мають великий нерозкритий потенціал для дослідження.

*Мета дослідження.* Метою дослідження є аналіз особливостей становлення політико-управлінських відносин та визначення напрямів їх гармонізації в Україні.

*Виклад основного матеріалу.* Політико-управлінські відносини як форма реалізації політичної волі народу через інструменти державної влади досліджується багатьма політологами. Водночас у науковій літературі відсутні чіткі рекомендації щодо упорядкування політико-управлінської діяльності в країнах, які, здобувши незалежність, ще остаточно не визначилися з вектором свого руху в геополітичному просторі. Труднощі у синтезі таких рекомендацій та оцінках ефективного пристосування представницьких органів до потреб суспільства полягають у відсутності сталої стратегії розвитку державної політики.

Під поняттям "політико-управлінські відносини" розуміється взаємодія двох систем: політичної системи і системи державного управління. Щоб зрозуміти особливості політико-управлінських відносин, розглянемо кожен з цих систем окремо. Останнім часом наука виробила велику кількість дефініцій поняття "політика". І більшість з них, дійсно, мають право на існування. Проте найпростіше можна визначити політику як певний план дій або так звану дорожню карту суб'єкта політики (особи, громадянина, виборця, держави або державного органу). До політичної системи можна віднести сукупність всіх політичних процесів в державі. Виходячи з цього політика може бути глобальною (наприклад політика ООН щодо тероризму) або регіональною (політика Європейського Союзу щодо візового режиму з країнами СНД).

Одним з початкових етапів політико-управлінського процесу можна назвати суспільний вибір. Упродовж століть його реалізація зазнала істотних змін, але сутність залишилася незмінною, що полягає в забезпеченні найкращих умов життя для

суспільства, інакше кажучи, у прагненні до комфортного, природного існування.

Можна виділити три моделі політико-управлінських відносин. Перша модель полягає у домінуванні політичного або управлінського компонента. Друга - дихотомічна модель - передбачає розмежування політичного або управлінського компонентів. Один з її прихильників, Вудро Вільсон, вважав питання управління не політичними питаннями [1, с. 11-24]. Ідеї розмежування також поділяв і М.Вебер. Третя модель - комунікативна - реалізується через взаємовплив політичного та адміністративного компонентів. На нашу думку, у реаліях сучасної України фактично діє саме ця модель, яка не передбачає розмежування політичного і управлінського секторів. Політики активно втручаються в адміністративний сектор. Державні службовці вищого ешелону, отримавши всі можливі преференції на своїх посадах, намагаються закріпитися у політиці - стати депутатами рад усіх рівнів тощо. Серйозного відтінку цей процес набуває в контексті тотальної покірності політичних діячів своїм фінансовим донорам та спонсорам політичних проектів, інтереси яких також істотно впливають на політичну систему України і ще більше поглиблюють рівень корумпованості та бюрократизації.

У своїх працях М.Вебер визначав бюрократію не як систему управління, а як організацію, яка має пірамідальну структуру влади, здійснює свої функції на постійній основі через спеціально підготовлених фахівців, відповідно до чітко визначених правил [2, с. 7-23]. Проте бюрократичний апарат - найбільш раціональний інституційний устрій управління державою, побудований на засадах безособовості та панування професіоналізму над некомпетентністю, в Україні набув власної специфіки. Крім ознак злиття політики і влади, можна говорити про сформований окремий клас державних службовців вищого ешелону, які займають високі посади і є власниками великих бізнес-підприємств у різних галузях (енергетика, промисловість, медіа-ресурси). Такий стан речей, очевидно, створює штучні монополії та істотно обмежує справедливую конкуренцію в економіці країни.

З історії можна побачити, що монархії або диктатури, де вподобання одного або кількох членів суспільства мали забезпечувати реалізацію суспільного вибору народу, з часом поступилися системам з ширшими можливостями обирати та бути обраними до органів влади. Але демократія та відкриті вибори або референдуми так і не стали панацеєю від узурпації влади та розділення і ворожнечі в суспільстві між тими, хто голосує "За", та тими, хто голосує "Проти". Проблеми криються в самій свідомості людини та її схильності до маніпуляцій. Так, учасники голосування можуть спробувати маніпулювати результатами, голосуючи в першому раунді всупереч своїм справжнім уподобанням [3, с. 183].

Постійною практикою до 2004 р. в Україні була показова ескаляція перед виборами розколу політичної системи на псевдodemократичну діючу владу та псевдототалітарну (через погрозу тінню радянського минулого у разі приходу до влади комуністичної партії або президента-комуніста). І лише на виборчій кампанії 2004 р. була утворена новела щодо протистояння Сходу і Заходу, української і російської мов, європейського або російського вектора розвитку. Виборча кампанія 2010 р., як і всі попередні, запам'яталася відсутністю політичного інтелекту українського виборця, про що наочно підтвердив передбачуваний дуалізм другого туру. Парадокси голосування існували в політичних системах і раніше. Зокрема, вперше це явище відкрив французький математик і філософ Кондорсе у XVIII ст. А вже у 1951 р. Кенет Ероу довів: будь-яке правило голосування, що задовольняє основні вимоги справедливості, може призвести до нелогічних результатів [4, с. 61].

Не слід забувати, що висування варіантів політики, які створюють цикли суспільних уподобань, часто становили привабливу стратегію для учасників голосування, які за інших обставин опинилися б перед небажаним суспільним вибором. На думку Вільяма Райкера, перетворення рабства на важливу національну проблему США після 1819 року можна тлумачити як метод розколу сильної в масштабах усієї країни Демократичної партії - метод, що, урешті-решт, забезпечив успіх республіканцям

[5, с. 213]. Парадокси голосування та проблема пакетування (голосування одних рішень разом з іншими через політичну чи будь-яку іншу доцільність) загалом указують на недосконалість демократії як механізму суспільного вибору. Який же вихід для того, щоб врятувати демократію та захистити її від тиранії? Над цим питанням замислювався Т.Джеферсон, який порівняв тиранію та корупцію з вовком, від якого потрібно своєчасно захиститись, поки він не показав свої зуби [6].

В Україні на сучасному етапі змінити ситуацію могло б заохочення людей до участі у державних справах. Реальне запрошення людей у владу може примирити громадян, які голосували за різні політичні ідеї, та умовити їх прийняти той чи інший вибір, проти якого вони жорстко виступали. Таким чином, максимальний громадський контроль за рішеннями влади та прозора політика державних органів мають удосконалити політико-управлінські відносини та вивести їх на якісно новий рівень.

Конституція України 1996 р. закріпила основи побудови демократичної, правової і соціальної незалежної держави, визначивши зміст і спрямованість її діяльності: права і свободи людини та їх гарантії, життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку як вищу соціальну цінність [7]. Саме це конституційне положення - найважливіше у діяльності органів держави. Відповідно до нього має будуватися і вся система політико-управлінських відносин в Україні. Водночас у зв'язку зі слабкістю політичної структурованості суспільства і різнобарвністю політичних сил, які прагнуть здобути підтримку громадян, наближення чергових виборів сприймається в Україні не як звичайна технологічна процедура, застосування якої дає суспільству змогу здійснювати періодичний контроль за діяльністю владних структур, а як суттєва загроза, що ставить під сумнів існування демократії в державі.

Сучасні політико-управлінські відносини виникли на підставі міркування про те, що народ має обирати політиків до парламенту, який повинен працювати і видавати закони, визначати основні напрями політики від імені народу, уряд мають

формувати політики з числа професіоналів, які зможуть забезпечити державному апарату надійність та ефективність.

Питання створення ефективного механізму реалізації політико-управлінських відносин лежить у площині відразу кількох наук: державного управління, політології, юриспруденції. Під механізмом реалізації політико-управлінських відносин слід розуміти набір засобів, необхідних для досягнення оптимального балансу, гармонізації у відносинах, що виникають між громадянами, громадськими та політичними діячами, структурами, державними службовцями. Такими засобами можуть бути система стримувань та противаг, імперативний мандат народного депутата, громадські ради при органах державної влади, прозоре виборче законодавство та відсутність "закритих" списків.

Що може гармонізувати політико-управлінські відносини? Напевно, суто популістське відображення течій у громадській думці не може бути завданням парламентського представництва. Дуже нечіткою залишається також ідеалістична теорія представництва, за якою парламентські рішення орієнтуються на суспільне благо, визначати сутність якого здатний тільки компетентний парламент на підставі предметної дискусії. Ухвалена політика набирає сили завдяки її втіленню в життя. Так, ухвалення закону, запровадження адміністративних реформ і видання судового наказу визначає політичні цілі й засоби їхнього досягнення, які, на жаль, не завжди закінчуються досягненням визначеної мети.

Ю.Бардах порівняв втілення політики з процесом складання й утримання на своєму місці всіх елементів, потрібних машині. Звісно, машина не може функціонувати, якщо її конструкція має вади. Так і політика, побудована на неправильній теорії, може породити незаплановані наслідки. Але вдала конструкція (правильна теорія) - тільки необхідна, але не достатня умова функціонування машини (ефективної політики). Якщо потрібні деталі (суттєві елементи політики) недоступні або ненадійні, машина (політика) не функціонуватиме ефективно [8, р. 162].

Суть проблеми втілення політики полягає в тому, що чим більше можливостей у індивідів та організацій утримуватися від необхідної участі в її здійсненні, то ймовірніша невдача. Противники певних політичних цілей та особи, які не вважають їх досягнення за вигідну справу, щоб виправдати свої витрати, пов'язані з визнанням цієї політики, можуть навмисне відмовитись від своєї участі. Утілення політики може бути загальмовано і з інших причини. Наприклад, через те, що центральний уряд може не мати чітко прописаної в нормативних документах юрисдикції щодо органів нижчого рівня. Також політика не зможе бути реалізована за відсутності інструментів примусу та контролю вищих органів стосовно нижчих та окреслення чіткого кола питань, які лежать у площині повноважень виключно центральної, а не місцевої влади. Наявність суперечностей, що виникають між законодавчою і виконавчою гілками влади, можна назвати одним із джерел конфліктності в українському суспільстві [9, с. 210]. Не слід забувати і про необхідність застосування інструментів лояльності щодо ефективних місцевих органів. Так, субсидування може спонукати місцеву владу до розв'язання нагальних проблем.

Сучасна вітчизняна практика парламентської діяльності засвідчує, що задеклароване представницьким органом законодавчої влади держави представлення інтересів народу ще не означає практичної реалізації цих інтересів. У державі повинно існувати не лише народне представництво, а представницьке правління як юридичний механізм вираження інтересів громадян у системі публічної влади. Світова практика парламентаризму також доводить, що зосередження всієї влади в рамках парламенту країни автоматично не веде до демократії, до того ж може створити умови для авторитаризму й деспотизму [10, с. 534]. Водночас не слід забувати і про надмірну демократизацію політико-управлінського процесу, яка також не є ключем до розв'язання всіх проблем. Ще за часів античності було відомо, що демократія рано чи пізно закінчується охлократією - владою натовпу - і хаосом, а потім - тиранією вже практично необмеженої одноосібної влади. Але у такому разі виникає слушне запитання: чи можливо побудувати політико-управлінські відносини,

відкинувши неорадянський демократичний централізм, за якого всі інститути демократії стають лише декораціями на політичній сцені псевдодемократичних парламентських протистоянь біля трибуни та в ЗМІ. Безперечно, політико-управлінські відносини є ключовим елементом, який поєднує суспільний вибір та його реалізацію. На жаль, в Україні модель політико-управлінських відносин ще перебуває на стадії становлення. І причин для цього достатньо: трансформаційні та кризові явища в економіці, ескалація політичної напруженості, переділ влади після проведення кожних виборів.

*Висновки.* Політико-управлінські відносини можна визначити як результат взаємодії політичної системи і системи державного управління, що зумовлює взаємовплив політичного та управлінського компонентів.

Гармонізація політико-управлінських відносин в Україні може бути реалізована такими шляхами:

1) проведення політичної реформи, спрямованої на послідовну детінізацію влади через перехід до мажоритарної виборчої системи;

2) остаточне визначення вектора національного розвитку та зовнішньої політики, визначення (коригування) статусу національних меншин, що змогло б запобігти подальшому маніпулюванню політиками цими питаннями;

3) досягнення оптимального балансу між владними інститутами, запобігання будь-яким його деформаціям;

4) зміна законодавства на бікамеральне, що зробить можливість його очищення від реакційного, заполітизованого та ситуативного контенту;

5) розширення ціннісної орієнтації та політичного інтелекту громадян.

*Перспективи подальших досліджень.* Істотні зміни в різних сферах внутрішньодержавного життя: початок реформ (податкової, адміністративної, пенсійної тощо), ротації у владі на всіх рівнях установили новий баланс політико-управлінських відносин. Результатом таких змін стала генерація абсолютно нового механізму реалізації політико-управлінських відносин, послаблення ролі парламенту та посилення авторитету



виконавчої влади. Особливості оновленої моделі політико-управлінської взаємодії (відносин) в Україні буде досліджено у майбутньому.

### **Список використаних джерел**

1. *Woodrow Wilson. The Study of Administration / Woodrow Wilson. - California - Brooks / Cole Publishing Company Pacific Grove, 1991. - 240 p.*

2. *Вебер М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Філософія політики : Хрестоматія. - Т. 3. - К. : Знання України, 2003. - 720 с.*

3. *Веймер Д. Аналіз політики: концепції та практика / Девід Веймер, Ейден Вайнінг. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2000. - 654 с.*

4. *Arrow Kenneth. Social choice and individual values / Arrow Kenneth. - New Haven Yale University Press, 1963. - 432 p.*

5. *Riker William. Liberalism against populism / Riker William. San Francisco : Freeman, 1982. - 630 p.*

6. *Jefferson Thomas. Notes on the State of Virginia / Jefferson Thomas. - University of North Carolina Press for the Institute of Early American History and Culture. - Режим доступу : <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch10s9.html>*

7. Конституція України в редакції від 30 верес. 2010 р. // Сайт Верховної Ради України. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>

8. *Bardach Eugene. A practical guide for policy analysis : the eightfold path to more effective problem solving / Eugene Bardach. Washington : CQ Press, 2009. - 162 p.*

9. *Козаков В. М. Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні : монографія / В. М. Козаков. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 284 с.*

10. Антология мировой политической мысли. - М. : Мысль, 1997. - 450 с.