

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АНАЛІЗУ ПОЛІТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ПОСТКОМУНІСТИЧНОГО ТРАНЗИТУ

Розглядаються методологічні підходи до розуміння суті, структури та функцій політичного управління. Особлива увага акцентується на специфіці формування та функціонування політичного управління в умовах посткомуністичного транзиту.

Ключові слова: суспільне управління, політичне управління, посткомуністичний транзит, демократія.

Рассматриваются методологические подходы к пониманию сущности, структуры и функций политического управления. Особое внимание акцентируется на специфике формирования и функционирования политического управления в условиях посткоммунистического транзита.

Ключевые слова: общественное управление, политическое управление, посткоммунистический транзит, демократия.

In the article are considered methodological approaches to understanding the nature, structure and functions of political control. Particular emphasis is placed on the specifics of the formation and functioning of political.

Key words: public administration, political governance, post-communist transit, democracy.

Україні за період державної незалежності не вдалося здійснити перехід до розвиненої політичної демократії, внаслідок чого вона опинилася, за висловом Т. Карозерса, в «сірій політичній зоні». Сьогодні стає очевидним, що модель політичного правління, яка сформувалася за цей період, неспроможна провести радикальні суспільні реформи і вивести країну на вищий цивілізаційний рівень. Тому теоретичний аналіз причин відставання України в політичному інституційному розвитку, а також обґрунтування оптимальної моделі політичного управління набувають вагомого теоретичного і практичного значення.

Для розробки методологічних засад дослідження даної проблеми було проаналізовано літературу, в якій знайшли відображення питання, що стосуються розуміння: політичних інститутів та політичних систем [5; 6], управління та державного управління [1; 9; 10], специфіки та основних напрямків політичної трансформації в рамках посткомуністичного транзиту [3; 7; 8; 9; 13; 14]. Аналіз названої літератури дозволив виявити ряд прогалин у дослідженні даної проблематики і потребу в уточненні та доповненні низки категорій та систематизації трансформаційних факторів. Це зокрема стосується формулювання дефініції «політичне управління», його змісту та структури, розмежування між поняттями «політичне управління», «політична влада», «адміністративне управління», «державне управління», «публічна адміністрація» і «публічна служба», а також систематизацію положень трансформаційних парадигм щодо аналізу факторів встановлення і розвитку управлінських інститутів в умовах посткомуністичного транзиту.

Виходячи із того, що політичне управління є одночасно елементом суспільного управління і політики, необхідно уточнити їхній зміст понять. На підставі попереднього налізу літератури із цієї тематики *суспільне управління можна трактувати як цілеспрямований вплив суб'єктів на об'єкт за допомогою організаційно-владних ресурсів для досягнення суспільних цілей*. Суб'єктами управління можуть бути елітні групи, лідери, які в рамках відповідних суспільних інститутів ухвалюють управлінське рішення. Тому модель будь-якого виду суспільного управління, в тому числі і політичного, включає органічну взаємодію системи інститутів та еліт. У цьому аспекті доцільно уточнити зміст цих двох категорій.

Категорія «інститути» немає однозначного трактування як у рамках соціології, так і політології. Якщо проаналізувати теоретичні підходи до розуміння політичних інститутів у рамках інституціоналізму і неоінституціоналізму, то під ними можна розуміти:

- організації і установи, які мають довготривалу історію функціонування та розвитку в рамках певних правових норм і визначають поведінку суб'єктів суспільної діяльності;
- правові норми, галузі права, які регулюють певний тип суспільних відносин;
- інститути мають відповідний правовий статус, функції і повноваження;
- ефективність інститутів визначається складністю, відкритістю організаційної структури і їх відповідністю сучасним потребам суспільного розвитку;
- інститути змінюються шляхом революцій і реформ, організованих політичними елітами, які

спроможні усвідомити логіку історичного процесу, дати адекватну або неадекватну відповідь на суспільні виклики;

– інститути можуть ефективно виконувати свою функцію в рамках відповідної системи (політичної, правової, економічної), а також у гармонійній взаємодії між ними.

Специфіка політичних інститутів полягає в тому, що: їхній статус, функції та повноваження визначаються конституцією та законами; в рамках цих інститутів ухвалюється рішення політичними елітами на рівні нації, регіону та громади; політичні еліти змінюють свій склад у інститутах політичної влади шляхом прямих і непрямих виборів. Інституційну систему політичного управління можна визначити, виходячи із структури політичної системи, яку сформулювали автори посібника «Політологія» [6, с. 43]. Згідно з цим підходом політична система включає: 1) політичні інститути державної влади – глава держави, парламент, уряд, представники держави на регіональному рівні; 2) політичні інститути регіональної влади – політичні виконавчі та представницькі (законодавчі) органи суб'єктів федерації, автономії та регіонального самоврядування; 3) політичні інститути місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради та голови місцевого самоврядування); 4) політичні інститути, які забезпечують формування політичної влади та політичного управління – виборча та партійна системи. Відповідно до структури політичної системи можна визначити структурні рівні політичного управління. При цьому слід зазначити, що не всі політичні інститути виконують функцію політичного управління, а, як правило, інститути виконавчої влади. Хоч на рівні окремого інституту існують керівні структури, але вони не виконують управлінських функцій щодо всієї інституційної системи. Наприклад, на рівні парламенту, який не є управлінським інститутом у рамках держави, функціонує власне політичне управління в особі голів та віце-голів національного законодавчого органу, а також голів парламентських комісій та партійних фракцій. Якщо брати політичне управління на рівні партійної системи, то воно здійснюється не тільки керівними органами інститутів виконавчої влади, але до певної міри і – представницької. Виділення інститутів виконавчої влади як інституційної основи політичного управління можна обґрунтувати наступним чином. По-перше, оскільки управління виконує функції планування, організації виконання рішень, комплектування кадрів, формування мотиваційної структури, то в повному обсязі ці функції здатна реалізувати тільки виконавча влада. По-друге, представницькі органи, як правило, створюють правову основу для реалізації управлінських рішень і здійснюють контроль над їх виконанням.

Самі по собі інститути не здатні здійснювати управління без управлінської еліти, під якою розуміють вищу категорію управлінських кадрів, наділених посадовими повноваженнями в рамках закону або статуту, ухвалювати управлінське рішення [10, с. 209]. Політична управлінська еліта включає вищі посадові особи на рівні державної, регіональної та місцевої влади. До неї можна віднести на державному рівні главу держави, прем'єр-міністра, віце прем'єрів, міністрів та їх заступників.

Політичні еліти на чолі з політичними лідерами створюють нові інститути й управляють ними. До сказаного слід додати, що еліти і лідери є продуктами попередніх інститутів і культурних традицій, в рамках яких вони були сформовані. Теоретичні моделі та практика масштабних світових трансформацій дозволяє сформулювати елітарні та лідерські риси, які необхідні на сучасному етапі. Сучасна еліта повинна володіти високими інтелектуальними, моральними та вольовими якостями для того, щоб сконсолідувати суспільство навколо прогресивним ідей та цінностей, в контексті яких можна дати відповідь на глобальні виклики. Поява такої еліти можлива лише тоді, коли в країні функціонують універсальні інститути і цінності на засадах свободи та справедливості. У перехідних суспільствах, як правило, така еліта відсутня або є малочисельною, оскільки тут збережені інститути панування та гноблення. Така еліта є дуже близькою до народу за ментальністю, але різко відрізняється за майновим та символічним статусом і тому вона не здатна здійснювати масштабні перетворення. При цьому необхідно зауважити, що в деяких перехідних суспільствах, де колоніальну політику проводили розвинені держави (Великобританія, Німеччина і т. д.) еліта мала доступ до культурних надбань своїх метрополій або власні аристократичні інститути. Наприклад, еліта Індії та інших країн Південно-Східної Азії проходила вишкіл у Британських університетах та набувала елітарних рис через аристократичні інститути брахманізму та конфуціанства. В цьому аспекті важливо для всіх транзитних суспільств, щоб представники політичної еліти проходили вишкіл у престижних навчальних закладах розвинених країн і постійно залучались до різноманітних форм політичної та громадської комунікації з елітами цих країн.

Крім наявності сучасної політичної еліти велику роль у трансформаційних процесах відіграють політичні лідери, які здатні створити сильну команду однодумців і провести радикальні реформи. Такі лідери володіють здатністю масштабно мислити відповідно до сучасних глобальних викликів та діяти рішуче і швидко, не ідучи на ніякі компроміси із представниками старого ладу. Вони можуть використовувати залежно від рівня суспільного розвитку, як авторитарні, так і демократичні інститути та інструменти політики. Для прикладу можна назвати діяльність Президента Грузії М. Саакашвілі, який, використовуючи інструменти м'якого авторитаризму, досяг у дуже короткі терміни величезних успіхів у процесі посткомуністичної трансформації. Також вагомим фактором на шляху трансформації посткомуністичної еліти і лідерства є скасування номенклатурних привілеїв і пільг успадкованих від попереднього комуністичного режиму і часково модифікованих та значно розширених в умовах олігархічного капіталізму.

Отже, на підставі з'ясування суті політичних інститутів та політичної еліти можна сформулювати власну дефініцію політичного управління. На нашу думку, *політичне управління – цілеспрямований вплив політичної еліти в рамках інститутів політичної влади, здебільшого виконавчої, на суспільство та його складові з метою забезпечення організаційно-правових умов для його функціонування та розвитку.* З цієї

дефініції впливає, що ефективно політичне управління передбачає сучасну інституційну систему, максимально наближену до параметрів свободи і сучасну політичну еліту, здатну приймати рішення відповідно до глобальних викликів.

Поняття «політичне управління» є найближчим до змісту поняття «політична влада». Хоч ці поняття є близькими, але їх не можна ототожнювати. Істотні заміненості між владою і політичним управлінням полягають у такому: влада характеризується обсягом повноважень, передбачених конституцією та законами, масштабами правового та вольового потенціалу примусу чи впливу політичних лідерів та політичної еліти на суспільні об'єкти, а управління – здатністю реалізувати свої повноваження та вольовий потенціал у конкретній ситуації за допомогою специфічних управлінських технологій; не всі інститути політичної влади є управлінськими (здебільшого виконавчої); ефективність управління забезпечується не обсягом влади, а переважно цивілізаційною якістю політичної еліти.

Політичне управління, на відміну від державного, охоплює лише його вищий рівень, тобто інститут глави держави та уряду і не поширюється на управлінські адміністративні, військові та правові інститути. Крім цього політичне управління охоплює управлінські інститути на регіональному, місцевому та партійному рівнях. Що стосується розмежування політичного управління та адміністративного, то воно відрізняється функціями і порядком формування. Адміністративне управління здійснює адміністративний апарат глави держави, уряду, парламенту і центральних органів виконавчої влади, які не входять в урядову структуру, а також регіональних та місцевих політичних органів влади. Якщо політичне управління визначає стратегічні пріоритети розвитку суспільства, то адміністративне – забезпечує підготовку та реалізацію політичних рішень. У сучасних демократичних країнах адміністративне управління називають публічною службою. Близьким до поняття «політичне управління» є поняття «публічна адміністрація». Єдина відмінність між цими поняттями полягає в тому, що публічна адміністрація включає всю політичну виконавчу владу і публічну службу.

Для розуміння специфіки політичного управління в умовах посткомуністичного транзиту необхідно врахувати теоретичні положення основних трансформаційних парадигм – транзитологічної, неоліберальної та інституційної. Транзитологічна парадигма, яка сформульована Г. О. Доннелом і Ф. Шміттером, С. Хантінгтоном, А. Пшеворським, дозволяє виділити етапи посткомуністичної трансформації та формат взаємодії правлячої та опозиційної політичної еліти навколо проблеми вибору інституційної системи на початку трансформаційного періоду.

За Г. О. Доннелом і Ф. Шміттером, демократичний перехід включає три стадії трансформації: лібералізацію як процес інституалізації громадянських свобод у рамках авторитарного режиму; демократизацію – демонтаж авторитарної системи і створення новими політичними силами демократичних інститутів; консолідацію – зміцнення демократичних політичних інститутів і формування демократичної політичної культури. Основними акторами цього процесу виступають чотири політичні сили – «прихильники

твердої лінії»; «реформатори» всередині авторитарного блоку; «помірквані» і «радикали в опозиції».

За А. Пшеворським перехід включає дві стадії – лібералізацію та демократизацію. На етапі лібералізації, яка може здійснюватися як зверху, так і знизу залежно від того, хто очолює процес змін (правляча еліта чи широкий громадський рух), проходить процес розширення діапазону політичних і економічних свобод. Успіх демократизації, на думку політолога, залежить від досягнення компромісу між реформаторами (в середині правлячої еліти) і поміркваними (в середині опозиції). Такий компроміс досягається якщо: реформатори і помірквані погоджуються на створення демократичних інститутів, у рамках яких вони будуть мати помітний вплив; реформатори спроможні примусити погодитися на реформи ортодоксальну частину правлячої еліти; помірквані здатні контролювати радикальну частину опозиції.

С. Хантінгтон виділяє три типи демократичного переходу – трансформацію, коли правляча еліта проводить демократичні реформи; заміну (прорив) – опозиція повністю усуває з політичної авансцени правлячу еліту і будує демократичні інститути; транс-заміщення – демократичні реформи проводяться спільно правлячою і опозиційною елітами. Трансформація, як найбільш складний з точки зору демократичних процедур процес, за С. Хантінгтоном, включає такі фази як появу реформаторів серед правлячої еліти, прихід їх до влади, лібералізацію, «зворотню легітимізацію» (інтеграцію консервативної еліти і старих інститутів у нову систему) і власне демократизацію.

У дусі транзитологічної парадигми формулює свої висновки З. Бжезинський [3, с. 106-108] щодо специфіки посткомуністичного транзиту. В цьому контексті актуальними можна вважати теоретичні положення щодо трьох стадій посткомуністичної трансформації, в рамках яких відбувається одночасно заміна старої політичної еліти, радикальні економічні реформи (типу «шокової терапії»), розбудова політичних інститутів шляхом ухвалення нової конституції та виборчої системи і розбудова інститутів вільного ринку.

Необхідними умовами успішної політичної трансформації, за З. Бжезинським, є наявність ефективного харизматичного лідера (типу В. Гавела або Л. Валенси) та політичного руху, який підтримує такого лідера і організовує підтримку народу на випадок соціальних негараздів та труднощів, а також швидке формування демократичних інститутів, сприятливих для проведення радикальних економічних реформ.

Цінність неоліберальної парадигми (започаткованої Вашингтонським консенсусом та розвинутої політиками реформаторами [15; 2] з точки зору нашого дослідження) полягає у тому, що вона передбачає рецепти радикальної економічної політики, яку має здійснювати політичне управління на початку трансформаційного періоду. До таких рецептів належить: фінансова стабілізація, яка поєднує рестрикційну монетарну та фіскальну політику; лібералізація цін, зовнішньої торгівлі та фінансових ринків; приватизація і дерегуляція. Доведено міжнародними фінансовими інститутами, що радикальна економічна політика забезпечує основу для створення вільного ринку [4, с. 84-85]. Крім цього,

вона має бути доповнена формуванням необхідного інституційного ринкового середовища.

Неоінституційна парадигма, започаткована Д. Нортом [12] і розвинута багатьма вченими відповідно до проблем посткомуністичного транзиту, дозволяє з'ясувати суть, структуру формальних і неформальних інститутів (економічних, політичних, правових і культурних) для здійснення переходу. В цьому плані найбільше заслуговує на увагу праця О. Норгаарда «Економічні інституції та демократична реформа», в якій автор у рамках інституційного підходу провів глибокий аналіз посткомуністичних трансформацій у багатьох (приблизно 20-х) країнах колишнього соцтабору [11, с. 21-60]. Для розуміння глибини та швидкості посткомуністичних трансформацій, на думку вченого, необхідно враховувати такі фактори: початкові умови, навколишнє середовище, простір можливостей, політичні інституції, громадянське суспільство, інституційні зміни, політичні результати, економічні та соціальні результати. Початкові умови вчений трактує як залишки минулого, кристалізовані у специфічних структурах формальних і неформальних інституцій, у межах яких доведеться працювати реформаторам. Початкові умови у свою чергу поділяються на умови першого та другого порядку. Якщо умови першого порядку включають спадщину комунізму у вигляді системи політичного управління, економічної системи, структури виробництва, національного багатства, то умови другого порядку – формальні та неформальні інститути, які існували до встановлення комуністичної системи (державна незалежність, демократичні політичні традиції, інститути вільного ринку тощо).

Вплив навколишнього середовища автор розуміє як систему зовнішніх факторів (незалежних ні від історичної спадщини, ні від функціонуючих на даний момент інститутів). До таких факторів Норгаард відносить: доступ до світових ринків товарів та капіталів, прямі іноземні інвестиції, іноземну економічну допомогу, вимоги міжнародних організацій, пов'язані

із перспективою набуття членства в цих організаціях або виконання зобов'язань, передбачених цим членством. Простір можливостей, у розумінні вченого, охоплює період, протягом якого нові еліти мають можливість для впровадження нових формальних інституцій. Тривалість і обсяг простору можливостей після зміни режиму залежатиме від структурних факторів таких як політична культура, релігія, географічне розташування або можливості для мобілізації народу, ступінь безперервності еліт і участі народних мас у трансформаційних процесах.

Політичні інститути, за Норгаардом, забезпечують економічну трансформацію на двох стадіях. Протягом першої стадії шляхом проведення лібералізації, дерегуляції, демонополізації та приватизації, відбувається демонтаж інститутів старої системи. На другій стадії відбувається побудова інститутів ринку економіки. Формальні політичні інститути, як правило, опираються на державну владу, і їх здатність забезпечувати успішну трансформацію в значній мірі залежить від відносин між виконавчою та законодавчою владою. Неформальні політичні інститути ґрунтуються на громадянському суспільстві, відображаючи соціальні інтереси, цінності та традиції участі в політичному процесі. Необхідною умовою успішної трансформації є здатність політичної еліти в рамках чинних формальних інститутів вибрати найбільш оптимальну стратегію суспільних змін.

Таким чином політичне управління включає інституційну систему, в рамках якої політичні еліти здійснюють посткомуністичну трансформацію. Аналіз вищезазначених трансформаційних парадигм дозволяє створити методологічну основу для з'ясування суті, структури інститутів політичного управління та його моделей в умовах посткомуністичного транзиту й окреслити найбільш оптимальну управлінську модель, спроможну успішно здійснити широкомасштабну суспільну трансформацію.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки / В. І. Авер'янов // Право України. – 2004. – № 5. – С. 113–116.
2. Бальцерович Л. Свобода і розвиток / Л. Бальцерович. – Краків : Знак, 1998. – 280 с.
3. Бжезінський З. Стадії посткомуністичних перетворень / З. Бжезінський // Політологія посткомунізму. Політичний аналіз посткомуністичних суспільств. – К. : Політична думка, 1994. – 368 с.
4. Гаврилишин О. Капіталізм для всіх чи капіталізм для обраних? Розбіжні шляхи посткомуністичних перетворень / О. Гаврилишин; пер. з англ. А. Ішенка. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 384 с.
5. Гелей С. Політико-правові системи світу : навч. посіб. / С. Д. Гелей, С. М. Рутар. – К. : «Центр учбової літератури», 2012. – 346 с.
6. Гелей С. Політологія : [навч. посіб.] / С. Д. Гелей, С. М. Рутар; 8-ме вид. перероб. та доп. – К. : «Центр учбової літератури», 2012. – 348 с.
7. Колодій А. Політична трансформація в Україні: інституції та люди / А. Колодій // Збірник наукових праць. – Вип. 12. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – С. 205–211.
8. Кузьо Т. Посткомуністические транзиты: три измерения или четыре? / Т. Кузьо // Ойкумена. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. – Вып. 3. – Харьков : Константа, 2005. – С. 169–181.
9. Малиновський В. Державне Управління : [навч. посіб.] / В. Я. Малиновський; 3-тє вид., перероб і доп. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
10. Малиновський В. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.
11. Норгаард О. Економічні інституції та демократична реформа Порівняльний аналіз посткомуністичних країн / О. Норгаард; пер. з англ. М. Козуба та А. Галушки. – К. : Ніка-Центр, 2007. – 424 с.
12. Норт Д. Вклад неоинституционализма в понимание проблем переходной экономики [Електронний ресурс] / Д. Норт // Лекционное выступление Д. Норта 7 марта 1997 г. – Режим доступу : <http://www.wider.unu.edu>.
13. Романюк О. Моделі посткомуністичних трансформацій [Електронний ресурс] / О. Романюк. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=58&c=1236>.
14. Фісун О. Динаміка демократичних переходів: транзитологічна інтерпретація [Електронний ресурс] / О. А. Фісун. – Режим доступу : <http://referatu.net.ua/newreferats/207/183335>.

15. Williamson J. What Washington Means by Policy Reform. Chapter 2 from Latin American Adjustment: How Much Has Happened? [Електронний ресурс] / Edited by John Williamson. – Published April 1990. – Режим доступу : <https://edisk.fandm.edu/min/IST-325-Ecuador/What-Washington-Means-by-Policy-Reform.pdf>.

Рецензенти: **Євтушенко О. Н.**, д.політ.н., професор;
Ярошенко В. М., к.політ.н., доцент.

© Гетьманчук П. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 18.10.2012 р.

ГЕТЬМАНЧУК Петро Миколайович – викладач кафедри педагогіки і соціальної роботи Львівського державного університету внутрішніх справ, м. Львів.

Коло наукових інтересів: соціологія девіантної та деліквентної поведінки, проблеми політичного управління.