

Віталій БАГУШАН

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

РОЛЬ ПОЛІТИЧНОГО ЛІДЕРСТВА У ФОРМУВАННІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Досліджується роль політичного лідерства у формуванні державної політики як необхідної складової демократичного розвитку українського суспільства і становлення незалежної державності. Акцентується увага на об'єктивній здатності політичного лідерства забезпечити професійний рівень державного управління.

Ключові слова: державне управління, державна політика, політичне лідерство.

Валерий Батушан. Роль политического лидерства в формировании государственной политики Украины

Исследуется роль политического лидерства в формировании государственной политики как необходимой составляющей демократического развития украинского общества и становления независимого государства. Акцентируется внимание на объективной способности политического лидерства обеспечить профессиональный уровень государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, государственная политика, политическое лидерство.

Vitaliy Batushan. The role of political leadership in forming of the state policy of Ukraine

This article investigates the political influence of leadership on governance in the context of public policy. The importance of such influence as a necessary component of democratic society and the development of ukrainian statehood. The author focuses on the objective of political leadership's ability to provide professional level of government.

Key words: public administration, public policy, political leadership.

Демократичний розвиток українського суспільства створює передумови для ефективного впливу політичного лідерства на прийняття державно-управлінських рішень для реалізації державної політики. Важливими складовими державної політики є економічна політика, соціальна демографічна, екологічна, етнополітика та ін.

Значні досягнення в теоретичному вивченні даної проблеми демонструє сучасна політична наука. Українські політологи, досліджуючи вплив політичного, лідерства на державне управління, пов'язують його аналіз та функції із завданнями розбудови незалежної української держави. Прикладом такого підходу можуть слугувати праці В. Тертички «Державна політика: аналіз та здійснення в Україні» [10] та А. Колодій, Л. Климанської, Я. Космина, В. Харченка «Політологія» [6], в яких подається досить вичерпна загальна характеристика державної політики та суб'єктів її здійснення в Україні.

Проблематику впливу політичного лідерства на державне управління, у тому числі в контексті державної політики, досліджували вітчизняні та

зарубіжні вчені: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, Д. Видрін, Б. Гаєвський, М. Головатий, І. Ільїн, М. Кармазіна, Н. Нижник, М. Михальченко, А. Пахарєв, Г. Райт, Ф. Рудіч, В. Цветков та ін.

Активно розробляється дана проблематика вченими та викладачами Національної академії державного управління при Президентіві України, зокрема Е. Афоніним, В. Бодровим, Р. Войтович, Л. Гонюковою, В. Гошовською, Н. Грицяк, В. Князєвим, М. Логуновою, В. Луговим, І. Надольним, О. Оболенським, В. Ребкало, І. Розпутенко, В. Трощинським, Г. Ситником, В. Скуратівським, С. Телешуном, В. Тертичкою, В. Токовенко та ін.

Означена нами проблема знайшла місце і в програмних документах українських президентів. Так, перший Президент України Л. М. Кравчук наголошував, що «найбільш важливе діяння Президента буде полягати в тому, щоб визначити для всього народу основи внутрішньої та зовнішньої політики України як незалежної розбудови» [4, с. 472]. Другий Президент України Л. Д. Кучма так визначає пріоритети своєї діяльності на посаді глави держави: «На перше місце я ставлю проблему державної політики і дієздатної влади. Нам слід серйозно домовитися про принципи, на яких має базуватися державна політика» [2] (переклад автора. – В. Б.). У виборчій президентській програмі Віктора Ющенка головним завданням глави держави визначено побудувати «державу, яка захищає інтереси простих громадян, а не прислугує купці олігархів. Сприяти єдності народу України, орієнтації суспільства і держави на загальнолюдські цінності – свободу, демократію, міжнаціональну і міжконфесійну злагоду, взаємну повагу у толерантність, справедливість і добро».

У програмі Президента Віктора Януковича також знайдемо аналогічні положення: «Я син України і прагну, щоб члени нашої великої родини жили і творили у гуманному суспільстві рівних можливостей, захищених законом... Я прагну бути Президентом заможних громадян, які самі будують свою демократичну, сильну Державу... Я використаю весь авторитет і важелі впливу інституту президентства для утвердження чесної, дієздатної, відповідальної державної влади» [9, с. 176 – 180].

Незважаючи на наявність ґрунтовних досліджень, на наш погляд, проблема формування та реалізації ефективної державної політики України недостатньо досліджена.

Метою статті є узагальнення теоретичних напрацювань у вивченні ролі політичного лідерства у формуванні та реалізації ефективної державної політики сучасною політичною та зарубіжною наукою.

Державна політика покликана своєчасно виявляти назрілі проблеми розвитку суспільства, аналізувати їх, установлювати причини виникнення та знаходити шляхи вирішення цих проблем. Вона визначає напрямки суспільного розвитку, формує відповідальну політико-правову базу, мобілізує ресурси. Державна політика спрямована на регулювання

економічної, соціальної та духовної сфер суспільства. Під час визначення суті державної політики доцільно враховувати такі чинники:

– державно-правові, які полягають у створенні узгодженого правового простору країни, який дозволяє максимально використовувати технології політичної, економічної, соціальної та іншої діяльності зі своїми особливостями та спеціалізаціями;

– соціально-психологічні, які включають усвідомлення нових життєвих орієнтирів, відхід від ілюзій, від усього того, що не сприяє розвитку розбудовчої енергії людей;

– діяльнісно-практичні, коли рішення, дії, операції, процедури, вчинки тощо спрямовані на досягнення цілей державної політики, наочно розкривають її цінність для суспільства [5, с. 268].

Відповідно до завдань роботи вважаємо за доцільне звернути увагу на визначення термінів «політичне лідерство» й «державне управління». Базуючись на різних підходах до визначення феномена політичного лідерства, можна погодитися з таким науковим визначенням. Лідерство – це соціально-психологічне явище, що виникає і реалізовується тільки в суспільних відносинах. Як явище воно відоме дуже давно, як категорія соціальної психології почало вивчатися з кінця XIX ст. Лідерство – це відносини домінування і переконання, впливу і наслідування в системі міжособистісних групових відносин [3, с. 31].

Щодо визначення «державного управління», ми погоджуємося з А. Ф. Мельником: «державне управління – це цілеспрямований організований та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною концепцією» [1, с. 328].

Видатний давньогрецький філософ Платон одним із перших проаналізував державну політику в працях «Держава», «Політика» і «Закони». Його учень, видатний мислитель Арістотель у праці «Політика» визначив сутність і цілі держави, сформулював власне бачення форм і методів державного управління. Яскравим представником давньоримської політичної культури був Марк Тулій Цицерон, автор праць «Про державу» та «Про закони». Він першим зробив спробу пояснити механізми вдосконалення державної влади: «Держава, – вважав він, – це об'єднання багатьох людей, пов'язаних між собою злагодою в питаннях права та спільністю інтересів». Правовий принцип у взаємовідносини управлінців та підлеглих заклав Цицерон, стверджуючи, що «під дію закону мають підпадати всі, а не тільки деякі, добірні громадяни» (цит. за [9, с. 78 – 81]).

На думку вітчизняного політолога В. А. Потульницького,

«дореволюційний етап дослідження державної політики та її суб'єктів, у тому числі й політичних лідерів був представлений М. Костомаровим, В. Антоновичем, М. Драгомановим, М. Грушевським. Це був етап становлення української політичної науки, характерною ознакою якого було домінування народницької ідеології. Державницька ідеологія на той час ще не сформувалася, оскільки, по-перше, в цей період не існувало самої української держави як такої, по-друге, методологія досліджень названих авторів спиралася на обґрунтуванні ролі народу як основного критерію історичної оцінки і на ті дослідження світової політичної думки, які найбільше до цього критерію схилялися» [7, с. 18].

Видатне місце в історії політичної думки посідає М. Грушевський. У його багатоманітній «Історії України-Руси» викладено бачення політичної історії України. Як історик, громадський і політичний діяч М. Грушевський досконало окреслив риси соціально-політичного ладу України, розвитку децентралізованої держави та її політики, широкої національно-територіальної автономії, парламентського правління. Він вважав, що в конфлікті влади й народу винна виключно влада, оскільки є виконавцем волі останнього.

У контексті нашого дослідження заслуговує на увагу праця російського дослідника А. Дегтярьова «Основи політичної теорії», в якій, характеризуючи методологічні питання розробки сучасної політичної теорії, автор акцентує увагу на аналізі базових понять, концепцій і положень, за допомогою яких можна описати й дослідити політичні структури та політичні процеси, макро- й мікрополітичні відносини і взаємовплив влади й управління, державної політики й управління. Центральне місце в структурі політичного процесу дослідник відводить державному управлінню, яке, на його думку, тісно пов'язане з розробкою державної стратегії та проведенням повсякденної публічної політики.

Державне управління, на думку А. Дегтярьова, має універсальний характер, зумовлений системним охопленням владних повноважень і функцій, потребами регулювання всіх видів суспільних ресурсів та сфер публічної влади. Аналізуючи взаємодію державної політики й державного управління, учений виокремлює в структурі механізмів сучасної державної політики такі блоки:

- формування легітимного суб'єкта та інституціональної ієрархії державної політики;
- розробку стратегічного курсу і прийняття державних рішень;
- адміністративні та інші засоби реалізації управлінських рішень;
- державний контроль та арбітраж, забезпечення самокоригування політичного режиму і зворотного зв'язку з об'єктами державного керівництва.

Аргументованим і продуктивним є висновок А. Дегтярьова, який полягає в тому, що державна політика – це, по-перше, сукупність супідрядних дій багатьох людей, по-друге, взаємодія управлінських

ланок і блоків інституціонального механізму, що спрямована на вироблення й реалізацію стратегічних цілей та рішень, по-третє, певний управлінський цикл, у якому відсутня жорстка послідовність функціональних фаз, оскільки вони йдуть паралельно в цьому складному механізмі (див. [10, с. 36 – 37]).

Відомий американський учений Г. Райт характеризує систему державного управління так:

- спільне зусилля певної групи в контексті держави;
- охоплює всі гілки влади – виконавчу, законодавчу й судову, а також їх взаємозв'язок;
- виконує важливу роль у формуванні державної політики, а також є частиною політичного процесу;
- істотно відрізняється від приватного управління;
- тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг [8, с. 10].

Як зазначає Л. Пал: «Державна політика бере свій початок в уряді або в державних органах. Однак приватна політика може впливати на суспільство, коли приватні інтереси здебільшого прагнуть переконати уряди прийняти їх політичні рекомендації. Політика стає державною не завдяки її впливу на суспільство, а завдяки її походженню» (цит. за [17, с. 148]).

У сфері державної політики приймаються необхідні державно-політичні рішення, розробляється відповідний інструментарій, створюється механізм їх реалізації. На сучасному етапі розвитку нашої держави відбуваються значні зміни в усіх сферах суспільного життя, що приводить до глобальних трансформацій державного управління. Зміни, які відбуваються в усіх сферах, потребують нової генерації політичних лідерів, державних діячів, які користуються повагою і авторитетом з боку суспільства.

Кабінет Міністрів України, як уряд, очолює систему органів виконавчої влади, спрямовує і координує діяльність міністерств та інших органів виконавчої влади. Стратегічною метою реформування Кабінету Міністрів України є забезпечення максимально повного втілення в життя конституційного статусу Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади в Україні. Згідно з цим Кабінет Міністрів повинен стати центром державного управління, ефективність роботи якого ґрунтується на підтримці парламенту та Президента України.

Концептуальною основою реформування уряду має бути законодавче визначення таких основних напрямів його діяльності:

- вироблення стратегічного курсу виконавчої влади щодо здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, спрямованої на розвиток громадянського суспільства;
- розроблення проектів законодавчих актів та підзаконної нормативно-правової бази на виконання Конституції та законів України, актів Президента;

– ефективне управління державними фінансами та державним майном і контроль за їх виконанням;

– спрямування і координація діяльності органів виконавчої влади та її орієнтація переважно на забезпечення прав і свобод громадян та надання їм державних (управлінських) послуг.

Отже, міністерства – це центральні органи виконавчої влади, покликані формувати та реалізовувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя (секторах державного управління). У зв'язку з цим посилюється роль міністрів, які за посадою є членами Кабінету Міністрів України і відповідно до цього мають статус політичних діячів (політиків). Важливо наголосити, що державні комітети – це центральні органи виконавчої влади, які безпосередньо не формують урядову політику, але покликані сприяти міністерствам та уряду в цілому в реалізації державної політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого та міжсекторного характеру.

Отже, одним із головних завдань сучасного українського державотворення є радикальний вплив політичного лідерства на формування державної політики. Державна політика потребує сучасних суспільних відносин, які стосуються глибоких змін у політичній системі й державному управлінні. Країна, перебуваючи в трансформаційному стані, маючи незбалансовану економіку й неструктуроване суспільство, потребує політичного лідера, досвідченого «державника», орієнтованого на національно-державні інтереси, відстоює національні інтереси в міждержавному просторі і створює передумови для ефективної взаємодії «громадянське суспільство – держава».

Незалежній Україні потрібна стратегічна державна політика, сильна державна влада та результативна й ефективна система державного управління, що забезпечить становлення високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії та дозволить стати впливовою у світі та Європі.

Основне завдання політичного лідерства і державного управління – це реалізація державної політики, що вимагає значно більшого впливу держави, ніж той, що властивий державам зі сталою ринковою економікою. Запровадження сучасних підходів в умовах демократизації українського суспільства робить запропоновану автором проблематику надзвичайно актуальною і потребує подальших фундаментальних досліджень.

Список використаних джерел

1. Мельник А. Ф. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
2. Оболенський О. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
3. Кучма Л. Украина – не Россия / Л. Кучма. – М. : Время, 2004. – 560 с.

4. **Логунова М. М.** Політична психологія та іміджелогія : метод. матеріали до навч. модуля / М. М. Логунова, Л. М. Усаченко. – К. : НАДУ, 2008. – 112 с.

5. **Михальченко М. В.** Україна розділена в собі: від Леонідії до Вікторії / М. Михальченко, В. Андрущенко. – Т. 1. – К. : ППІЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2009. – 490 с.

6. **Політологія** / А. Колодій, Л. Климанська, Я. Космина, В. Харченко. – 2-е вид., перероб. та доп. – К. : Ельга, Ніка-Центр, 2003. – 664 с.

7. **Потульницький В. А.** Теорія української політології : курс лекцій / В. А. Потульницький. – К. : Либідь, 1993. – 192 с.

8. **Райт Г.** Державне управління / Г. Райт; пер. з англ. В. Івашова, О. Коваленка, С. Соколик. – К., Основи, 1994. – 191 с.

9. **Рудич Ф. М.** Політика в особах: Політичне лідерство на постсоціалістичному просторі: національний і регіональний контексти / Ф. М. Рудич. – К. : Парлам. вид-во, 2008. – 352 с.

10. **Тертичка В.** Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.

Надійшла до редколегії 13.01.11