

УДК 342.92(477)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2023.31.06>

ПРО НЕОБХІДНІСТЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНОЇ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОМУНІКАЦІЇ

Зубко Артем Олександрович,

orcid.org/0000-0003-2025-0202

кандидат юридичних наук,

докторант

(Науково-дослідний інститут

публічного права, м. Київ, Україна)

У статті досліджується питання необхідності забезпечення належної політико-адміністративної комунікації у дискурсі об'єктивізації доцільності функціонування адміністративної політики України. Уточнено, що наразі проблема політико-адміністративної комунікації є актуальною з огляду на низку закономірних факторів. Звернено особливу увагу на фактор відсутності стійкості у питаннях забезпечення взаємодії між політичною та адміністративною сферами управління (як в загальному, так і конкретному значенні). Адже досить часто політичні суб'єкти прагнуть до досягнення стратегічних цілей, що відображають їхню виборчу програму та підтримку громадськості, тоді як адміністративні актори фокусуються на забезпеченні ефективності виконання поточних завдань та функцій, які можуть не корелювати з наміченими векторами розвитку. Додаткові конфлікти можуть виникати через взаємну недовіру або різні погляди на раціональне використання ресурсів, що сукупно стало наслідком відсутності у них зацікавленості у спільному вирішенні політичних проблем.

Визначено, що вибір певної моделі комунікації залежить від значної кількості факторів, однак саме діалоговий тип названо найбільш релевантним і важливим в контексті покращення політико-адміністративної комунікації. Прогнозується, що він сприятиме забезпеченню: 1) взаєморозуміння та поінформованості як в контексті визначення ключових проблем і пошуку оптимальних шляхів їх вирішення, так і виявлення та відстеження тенденцій розвитку; 2) більшої відкритості та ефективності адміністративної системи загалом.

Узагальнюється, що проблематика оптимізації політико-адміністративної комунікації має міждисциплінарний характер, а отже – вимагає комплексного підходу до її вивчення. Результати цього дослідження можуть слугувати підґрунтям для розробки більш конкретних ініціатив в аспекті реформаційних змін вітчизняної правової системи, однак беззаперечним є факт необхідності консолідації зусиль політичних та адміністративних акторів у руслі формування зводу адміністративних правил регламентуючого характеру щодо процедур їхньої комунікації у ході реалізації ними своїх завдань та функцій.

Ключові слова: адміністративна політика України, адміністрація, взаємодія, комунікація, міжінституціональні зв'язки, політика, політико-адміністративні відносини.

ABOUT THE NEED TO ENSURE PROPER POLITICAL-ADMINISTRATIVE COMMUNICATION

Zubko Artem Oleksandrovych,
orcid.org/0000-0003-2025-0202
Ph.D. in Law,
Doctoral Student
(Scientific Institute of Public Law,
Kyiv, Ukraine)

The article explores the necessity of ensuring proper political-administrative communication in the discourse of objectivizing the expediency of the functioning of administrative policy in Ukraine. It is clarified that currently, the problem of political-administrative communication is relevant due to a range of inherent factors. Special attention is drawn to the factor of instability in matters of interaction between the political and administrative spheres of governance, both in a general and specific sense. Quite often, political entities strive to achieve strategic goals reflecting their electoral program and public support, while administrative actors focus on ensuring the efficiency of current tasks and functions, which may not correlate with the outlined vectors of development. Additional conflicts may arise due to mutual distrust or different views on the rational use of resources. It resulted from their lack of interest in jointly solving political problems.

It is determined that the choice of a specific communication model depends on a significant number of factors; however, the dialogical type is named the most relevant and important in the context of improving political-administrative communication. It is forecasted to contribute to: 1) mutual understanding and awareness both in the context of defining key issues and finding optimal ways to solve them, and in identifying and tracking development trends; 2) greater openness and efficiency of the administrative system as a whole.

In summary, the issue of optimizing political-administrative communication has an interdisciplinary nature and, therefore, requires a comprehensive approach to its study. The results of this research can serve as a basis for developing more specific initiatives in the aspect of reform changes in the national legal system. However, the undeniable fact is the need for consolidating the efforts of political and administrative actors in forming a set of regulatory administrative rules regarding the procedures of their communication during the implementation of their tasks and functions.

Key words: administrative policy in Ukraine, administration, interaction, communication, interinstitutional relations, politics, political-administrative relations.

Соціальну основу організації суспільства становлять передусім політико-адміністративні відносини. Відтак, системні зміни у сфері цих відносин визначають і головні напрями розвитку вітчизняного керування справами держави. В умовах інформаційного суспільства суттєво зростає значення комунікативної складової політико-адміністративних відносин і всіх їх суб'єктів, особливо тих, які забезпечують розробку та реалізацію державної політики. Необхідність семіотичного осмислення дискурсу влади обумовлена тим, що в сучасних суспільствах констатується зміна «звичних» середовищ, у яких здійснюється дискурс влади. На наших очах відбуваються зміни, обумовлені в тому числі й зростанням ролі знакових структур у просторових політико-адміністративних взаємодіях. Це актуалізує проблему політико-адміністративної комунікації як джерела та форми модернізаційних змін. Додатково актуалізує такі дослідження в Україні процес демократизації органів влади, який передбачає суттєве розширення всіх форм комунікації як всередині органів влади, так і в процесі їх взаємодії з громадянами та інститутами громадянського суспільства [1, с. 19].

Багато досліджень політико-адміністративних відносин розпочинаються з каверзного запитання: «Хто має владу?». Відповідаючи на нього, науковці концентрують увагу і на формальних, і на неформальних принципах, що визначають поведінку політиків та чиновників у процесі управління державою. Так, із формально-правової позиції Абербах та Рокман стверджують, що владу мають політики. Проте, на думку тих же авторів, «державні службовці володіють цінними знаннями щодо механізмів роботи уряду, які відсутні в політичних діячів» [2, с. 1]. Тому, з неформальної точки зору, чиновники також мають владу. Цієї ж думки дотримуються Кемпбелл та Пітерс, які стверджують, що «політики, отримавши владу, природно розраховують на те, що прийматимуть важливі політичні рішення, але з часом вони починають розуміти, що чиновники можуть посягнути на їхню владу» [3, с. 80]. Підсумовуючи вищесказане, важко не погодитися з думкою Пейджа, який вважав, що владу мають як чиновники, так і політики [4; 5, с. 97–98].

Усе сказане породжує низку проблем, пов'язаних із політико-адміністративними відносинами в суспільстві. По-перше, посилення влади чиновників призводить до втрати політиками контролю над адміністративними структурами, що знижує рівень відповідальності останніх. По-друге, враховуючи складність розроблення політичного курсу, цей процес неможливий без залучення адміністрації. Іншими словами, повинна існувати гармонія між політичним курсом та його виконанням. Якщо ця гармонія відсутня, то, як зазначав Ф. Гудноу, настає «політичний параліч» [6, с. 27]. По-третє, існування представницької демократії породжує проблему формування системи державної служби, яка повинна враховувати один із принципів управління – неперервність здійснення [5, с. 98].

Загалом конфліктологічний вимір політико-адміністративних відносин породжений відсутністю стійкості у питаннях забезпечення взаємодії між політичною та адміністративною сферами управління (як в загальному, так і конкретному значенні). Досить часто політичні суб'єкти прагнуть до досягнення стратегічних цілей, що відображають їхню виборчу програму та підтримку громадськості, тоді як адміністративні актори фокусуються на забезпеченні ефективності виконання поточних завдань та функцій, які можуть не корелювати з наміченими векторами розвитку. Додаткові конфлікти можуть виникати через взаємну недовіру або різні погляди на раціональне використання ресурсів.

Можемо додати, що питання актуальності конфліктологічного виміру постає в ситуаціях, коли є низька політична відповідальність та неякісна адміністративна підзвітність – перевищення службових повноважень, недосконалість та неефективність законодавчої бази, що сприяють «розростанню» корупції [7, с. 252].

Власне через сукупний вияв цих факторів в Україні склалася практика, коли, за умов фактичної відсутності (принаймні з 1993 року) унормованого офіційним актом парламенту визначення «засад» державної політики, політичний курс уряду ґрунтується на посланнях Президента до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України. Видається зрозумілим, що цими посланнями не може бути повністю компенсовано відсутність легітимного джерела визначення державної політики, позаяк Президент конституційно не наділений такою функцією. Невипадково, що ці послання навіть не обговорюються парламентом, а тільки заслуховуються (п. 8 ст. 85 Конституції України). Та й сам Кабінет Міністрів Конституцією також не зобов'язаний спрямовувати власну програму діяльності на виконання положень послань Президента. Адже вони не мають форми «актів» Президента, котрими уряд повинен керуватися у своїй діяльності [8; 9]. Так чи інакше, але за наведених умов, що фактично склалася, уряд цілком природно вимушений при виробленні стратегічного курсу виконавчої

влади виходити з політичного курсу Президента, а відтак, є звичайним виконавцем його політики, тоді як уряд, ґрунтуючись на визначених парламентом «засадах» внутрішньої і зовнішньої політики України, самостійно повинен розробляти напрями реалізації зазначеної політики (що, по суті, і є виробленням стратегічного курсу виконавчої влади щодо її здійснення) і спрямовувати діяльність усіх підлеглих органів на забезпечення ефективності її реалізації [10, с. 131].

З-поміж інших вагомих підґрунть для існування цього «феномену», одне із ключових значень має відсутність належно забезпеченої комунікаційної взаємодії між урядом і парламентом. Зокрема існує думка, що це питання значною мірою залежить від якості законопроектів, які вносить Кабінет Міністрів на розгляд Верховної Ради. Зокрема однією з болючих і нерегульованих проблем є велика кількість альтернативних законопроектів, які вносять як народні депутати, так і Кабінет Міністрів, причому – з одного й того ж самого предмету правового регулювання. Це фактично унеможливорює якісну законодавчу роботу [11]. Додатково уточнимо, що в країнах, де існує усталений зв'язок між парламентом і урядом більшість законопроектів вноситься саме урядом (приблизно 80%) [12]. Причому в усіх без виключення демократичних країнах окрім законодавчої діяльності та можливості впливати на формування уряду законодавча влада має ще й доволі широкі права поточного контролю над діяльністю виконавчої влади [13, с. 78]. Це, як пише Ю. Шемшученко, пояснюється тим, що в процесі прийняття законів законодавча влада повинна мати реальні повноваження контролю над тим як вони виконуються. Саме цього, на його думку, тривалий час не вистачало українській законодавчій владі, яка майже не мала можливостей контролювати виконання багатьох з прийнятих нею законів [14; 13, с. 78]. Зокрема було створено дійсно новий механізм парламентського контролю, введена посада Уповноваженого з прав людини, створена Рахункова палата. Але одночасно фактично обрізана функція парламентського контролю через профільні комітети. До їх компетенції згідно з Конституцією віднесено лише законопроектну роботу, а не функції парламентського контролю. Це призвело до того, що окремі представники уряду ігнорують запрошення на засідання комітетів [12]. Не заперечуючи доцільність існування цієї думки, припускаємо, що корінь цієї проблеми є іншим. Зокрема тут йдеться про пост-фактичний стан відсутності їхньої взаємодії у протизагальному тому, що доречніше вести мову про відсутність процедурного аспекту забезпечення її реалізації загалом. Звід адміністративних правил регламентуючого характеру щодо процедур комунікації у ході реалізації ними своїх завдань та функцій, – нагальна необхідність.

Отже, цілком закономірними є твердження В. Солових, що проблема політико-адміністративних відносин виникає на етапах утворення правової, соціальної та інноваційної держави [5, с. 109]. Адже з одного боку, має бути налагодженим ефективний механізм парламентсько-урядової роботи, а з іншого – постає гостро проблема щодо співвідношення політики, як способу або можливості реалізації інтересів громадян, та адміністрації, як форми та методів реалізації політики [5, с. 109]. Зокрема відсутність стійких тенденцій між ними дестабілізує управлінську систему, не дозволяє розвиватися політичній ролі адміністрації, хоч і збільшує її політизацію [1, с. 22]. Причому означене стосується як внутрішнього функціонування кожного із центральних органів державної влади, політико-адміністративних відносин центральних органів між собою та об'єднання їх у цілісну ефективну діяльність верхніх ешелонів державного апарату країни, так і взаємодії центральних органів із регіональними політико-адміністративними структурами державної влади [15, с. 181–182].

Окрім нормативного аспекту, за твердженнями В. Токовенко, особливе місце серед факторів, що утруднюють міжособистісну взаємодію політиків і державних

службовців, посідає професійна деформація особистості, що характерна для цих ролей. З одного боку, – так званий «бюрократизм», з другого – професійні деформації, що характерні для політичної діяльності, для яких поки що не існує усталеного узагальнюючого терміна [15, с. 289].

Доцільно прислухатись до роздумів В. Солових, що як політична, так і адміністративна складова залучені до процесу вироблення та реалізації політики, тому вкрай важливо забезпечити діалоговий тип політико-управлінських відносин. Йдеться зокрема про участь бюрократії у виробленні політичного курсу, з одного боку, та участь політиків у його реалізації – з іншого. Тобто і ті, й інші беруть участь у процесі формування політики, висловлюють і проводять вузькі інтереси, а також вважають своїм обов'язком виконання обраного політичного курсу. За такого типу відносин на практиці майже відсутнє формальне розмежування повноважень між політиками та адміністрацією, оскільки обидві сторони зацікавлені у вирішенні політичних проблем [5, с. 228, 234, 235].

Зрозуміло, що вибір певної моделі комунікації залежить від значної кількості факторів, однак саме діалоговий тип, на нашу думку, наразі є найбільш релевантним і важливим в контексті покращення політико-адміністративної комунікації. Він сприятиме забезпеченню взаєморозуміння та поінформованості як в контексті визначення ключових проблем і пошуку оптимальних шляхів їх вирішення, так і виявлення та відстеження тенденцій розвитку. У цьому контексті він має потенціал до забезпечення більшої відкритості та ефективності адміністративної системи загалом.

З усім тим, слід наголосити, що наразі ефективна модель їхньої взаємодії так і не сформована, проявом цього стала безперервність кризових явищ у системі органів державної влади як результат низької ефективності адміністрації, що покликана реалізовувати політичний курс [1, с. 25].

А щодо відносин парламенту з урядом, нормальними вони стануть тоді, коли кожна з цих інституцій буде самостійна, не буде оглядатися на якийсь третій центр влади і не буде виконувати команд із-зовні, тобто тоді, коли в парламенті буде сформована самодостатня більшість, не просто шляхом виборів, а шляхом власної волі, для того, щоб реалізовувати свою власну програму, а не захищати свій бізнес. Тільки тоді буде повноцінний парламент і ця більшість захоче утворити уряд, який буде не урядом виконавців чужої політики, а урядом, який генерує і формує державну політику і реалізує її [16].

Отже, можемо підсумувати, що проблематика оптимізації політико-адміністративної комунікації має міждисциплінарний характер, а отже – вимагає комплексного підходу до її вивчення. Результати цього дослідження можуть слугувати підґрунтям для розробки більш конкретних ініціатив в аспекті реформаційних змін вітчизняної правової системи, однак беззаперечним є факт необхідності консолідації зусиль політичних та адміністративних акторів у руслі формування зводу адміністративних правил регламентуючого характеру щодо процедур їхньої комунікації у ході реалізації ними своїх завдань та функцій.

Список використаних джерел:

1. Попович Н. Г. Державно-управлінський дискурс у політико-адміністративних відносинах: теоретичні та методологічні засади: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2015. 465 с.
2. Aberbach J., Putnam R., Rockman B. Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1981. 308 p.

3. Cambell C., Peters G. The Politics: Administration Dichotomy: Death or Merely Change?. Governance. 1988. № 1. P. 79–99.
4. Page E. Political authority and bureaucratic power: a comparative analysis. 1st ed. Brighton : Wheatsheaf, 1985. 193 p.
5. Солових В.П. Політико-адміністративні відносини в контексті сучасної державно-управлінської парадигми: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. Національна академія державного управління при Президентові України. Харків, 2012. 386 с.
6. Goodnow F. Politics and Administration. Classics of Public Administration. California : Brooks/Cole Publishing Company Pacific Grove, 1991. P. 25–28.
7. Лікарчук Д. С. Політико-адміністративні аспекти модернізації державного управління: конфліктологічний вимір. *Право та державне управління*. 2020. № 4. С. 250–255.
8. Авер'янов В. Український уряд у вимірі конституційно правових вимог. *Вибори і демократія*. 2004. № 2. С. 56–57.
9. Авер'янов В. Уряд у механізмі поділу влади: недосконалість вітчизняної конституційної моделі. *Право України*. 2005. № 4. С. 34–35.
10. Крига А.А. Модель взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 19. С. 130–132.
11. Супрун В. Взаємодія парламенту та уряду: стан та шляхи оптимізації. *Лабораторія законодавчих ініціатив*, 2004. URL: <https://parlament.org.ua/2004/04/29/vzayemodiya-parlamentu-ta-uryadu-stan-ta/>
12. Жданов І. Взаємодія парламенту та уряду: стан та шляхи оптимізації. *Лабораторія законодавчих ініціатив*, 2004. URL: <https://parlament.org.ua/2004/04/29/vzayemodiya-parlamentu-ta-uryadu-stan-ta/>
13. Бабенко К. Конституційно-правові механізми збалансування влади в процесі взаємодії уряду і парламенту. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 3 (13). С. 76–82.
14. Шемшученко Ю. С. Український парламентаризм: проблем становлення і розвитку. *Правова держава: Збірник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*. К., 1998.
15. Токовенко В. В. Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико-адміністративної системи України : дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління: 25.00.01; Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2004. 375 с.
16. Коліушко І. Директор Центру політико-правових реформ. Взаємодія парламенту та уряду: стан та шляхи оптимізації. *Лабораторія законодавчих ініціатив*, 2004. URL: <https://parlament.org.ua/2004/04/29/vzayemodiya-parlamentu-ta-uryadu-stan-ta/>