

В. П. Солових,

к.держ.упр., доцент, доцент кафедри
політології та філософії ХарРІ НАДУ

ОПТИМАЛЬНІ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНІ ВІДНОСИНИ ЯК ЧИННИК РОЗБУДОВИ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено питання політико-адміністративних відносин як невід'ємної складової сучасного публічного управління. Визначено чинники оптимальних політико-адміністративних відносин. Виявлено суперечності в сучасних політико-адміністративних відносинах в Україні.

Ключові слова: державне управління, політико-адміністративні відносини, моделі політико-адміністративних відносин.

Подальший розвиток українського суспільства на шляху розбудови демократичної держави має базуватися на світовому досвіді державного будівництва та історичних традиціях. На сучасному етапі існування української державності нагальним стає питання формування ефективної, дієздатної системи державного управління, яка буде зорієнтована на людину. Вирішення цього завдання потребує дослідження політико-адміністративних відносин, що сформувалися. Тому обрана тема статті є актуальною.

В українській науковій думці питанням політико-адміністративних відносин державного управління присвячено недостатньо уваги. Зокрема, теоретичні та методологічні аспекти цієї взаємодії досліджує лише В. Токовенко, яка розглядає ці проблеми в контексті взаємовідносин та оптимізації взаємодії політичного керівництва та державного управління. У дослідженнях закордонних науковців С. Кембела, К. Дойтча, Ю. Абербаха, Р. Пнтама, Б. Рокмана, Г. Пітерса та інших знайшли відображення різноманітні питання щодо політико-адміністративних відносин, а саме: визначення змісту діяльності та ознак адміністративної та політичної складових, розроблення різноманітних моделей політико-управлінських відносин тощо. Проте в їхніх дослідженнях враховується специфіка політико-управлінських відносин в європейських країнах та США, а кожна держава має свої власні особливості становлення та розвитку політико-управлінських відносин. Тому залишається нагальним дослідження політико-

адміністративних відносин, що склалися в Україні в роки незалежності.

Метою цієї статті є визначення чинників оптимальних політико-адміністративних відносин як складової публічного врядування та суперечностей, що присутні в сучасних політико-адміністративних відносинах в Україні.

Для реалізації поставленої мети у статті поставлено такі завдання:

- дослідити чинники, що впливають на політико-адміністративні відносини;
- визначити генезу становлення сучасних політико-адміністративних відносин;
- охарактеризувати сучасний стан політико-адміністративних відносин;
- виявити суперечності сучасних політико-адміністративних відносин в Україні.

Формування оптимальної моделі політико-управлінських відносин на сучасному етапі державотворення в Україні стає одним із головних завдань для подальшого вдосконалення системи державного управління. Важливою як науковою, так і прикладною проблемою стає визначення критеріїв оптимізації політико-управлінських відносин.

У цьому аспекті оптимальна модель політико-управлінських відносин має свої особливості для кожної держави. Тому пряме використання світового досвіду не може дати позитивного (очікуваного) результату, якщо не враховувати основні принципи формування сприятливої моделі політико-адміністративних відносин. У такому контексті модель політико-адміністративних відносин формується під впливом певних чинників, що визначають принципи функціонування державного управління.

Першим таким чинником, на нашу думку, є тип суспільних відносин, притаманний певному історичному етапу розвитку людства. Цей тип відносин визначає зміст співвідношення «суспільство – держава». Парадигмальний вимір цього співвідношення визначається двома типами стосунків, а саме суб'єктно-об'єктні та суб'єктно-суб'єктні.

Перший тип стосунків, суб'єктно-об'єктні, визначає державу та владу як суб'єктів, що повністю керують суспільством (об'єктом). За такого типу відносин держава виступає організаційним, спрямовальним і контрольним інститутом суспільства. Другий тип – суб'єкт-суб'єктні відносини – передбачає партнерські стосунки, що характеризуються діалоговою взаємодією держави та суспільства, переходу від держави-регулятора до держави-інноватора, створення в суспільстві розгалуженої мережі соціальних інститутів, які в певному соціальному середовищі є носіями влади.

За першого типу відносин структури державного управління мають ієрархічний характер розбудови. А політико-адміністративні відносини будуються на основі домінування або політичного, або адміністративного компонентів.

За другого типу відносин основу організаційної структури політичного та адміністративного компонентів складають не ієрархічні структури (хоча вони також мають місце), а сітьові. Чому саме сітьові?

По-перше, суб'єкт-суб'єктні відносини передбачають партнерські стосунки між соціальними суб'єктами. При цьому держава та її органи перестають бути єдиним суб'єктом влади. Влада в суспільстві розпорошується і утворюється багато центрів влади, що мають вплив на певне соціальне середовище та взаємодіють між собою для досягнення як локальних, так і глобальних цілей спільного існування.

По-друге, докорінно змінюється роль держави в суспільних процесах. Держава вже не виступає єдиним об'єднальним інститутом суспільства. Більшість важливих питань розв'язується членами суспільства поза межами державних установ. І тому держава виступає не контрольним та спрямовальним інститутом, а інститутом, що вирішує завдання зі стимулювання розвитку та організації ефективної взаємодії між різними суспільними інститутами.

По-третє, важливим критерієм розвитку сучасного суспільства є висока швидкість запровадження інновацій. Тому рівень розвитку кожної держави

визначається її здатністю швидко адаптуватися до нововведень. Ієрархічна структура завжди має дуже низький рівень адаптивної спроможності, через значний час реагування на зміну зовнішнього середовища.

Отже, держава за суб'єкт-суб'єктної парадигми перестає виконувати лише чітко визначені функції, як за правової держави, і виступає інноватором, що стимулює розвиток суспільства відповідно до потреб кожного члена суспільства. За таких умов ідеться вже не про правову та соціальну, а про інноваційну державу.

Окрім вищезначених функцій (захист, збереження прав і соціально-економічний перерозподіл), держава виконує функцію стимулювання розвитку. Основна мета цього стимулювання – забезпечення конкурентоспроможного середовища для більшості людей. Як казали неоконсерватори, перехід від «суспільства споживання», породженого соціальною державою, до «суспільства досягнень».

У такій державі політико-адміністративні відносини являють собою відносини не ієрархічного, а партнерського типу. Політична та адміністративна складові взаємодоповнюють одна одну, забезпечуючи баланс між соціальними запитами (що формуються та артикуються в межах політичного компонента) та економічною ефективністю (що забезпечується через професійну державну службу, що надає послуги). Ідеться не про управління, а про врядування, що, на відміну від управління, гармонійно поєднує методи та засоби володарювання та менеджменту. У цьому разі модель державного управління трансформується в «належне врядування».

Отже, перший принцип оптимізації політико-управлінських відносин – відповідність типу держави, моделі державного управління та відповідного типу політико-управлінських відносин, або принцип детермінізму (рис. 1).

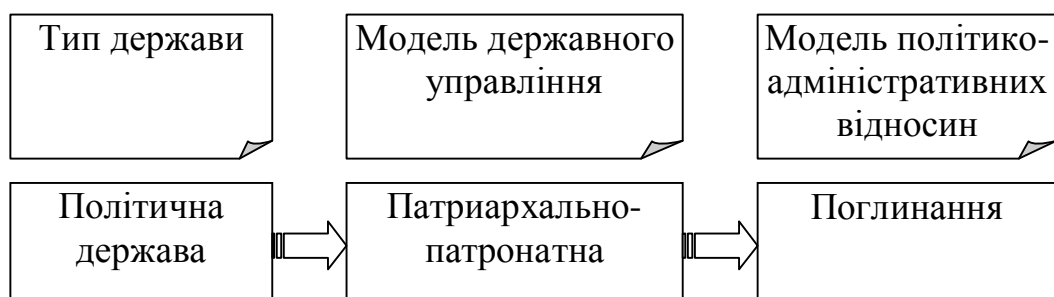


Рис. 1. Принцип детермінізму оптимізації політико-адміністративних відносин

Політико-адміністративні відносини мають як формальний так, і неформальний зміст. Формальний зміст політико-адміністративних відносин концептуалізується в законах, структурах соціальних інститутів, що мають явний характер та виявляються в певних формалізованих правилах. Неформальний зміст політико-адміністративних відносин визначається соціокультурними особливостями суспільства. Ці особливості формують у кожної людини уявлення про цінності, світосприйняття певних подій, сприйняття справедливості, відношення до інших, ставлення до влади та її інститутів тощо. Тобто формальний зміст політико-адміністративних відносин визначає структуру, сферу впливу та тип відносин, що виникають у процесі державного управління та у співвідношенні «суспільство – держава», а неформальний відтворює уявлення членів суспільства про, те якими мають бути структура, сфера впливу та тип відносин «суспільство – держава». Отже, другим чинником формування оптимальної моделі політико-адміністративних відносин є баланс між формальним і неформальним змістом політико-адміністративних відносин.

Наступний, третій чинник оптимізації політико-управлінських відносин визначається в застосуванні принципу ефективності діяльності системи державного управління як у цілому, так і в окремих його частинах. Це означає, що на всіх рівнях організації системи державного управління має бути забезпечено ефективність функціонування всіх її складових. Що мається на увазі під ефективністю в державному управлінні?

У найбільш спрощеному вигляді ефективність – це відношення корисного ефекту (результату) до витрат на його одержання [5]. Стосовно публічних організацій «ефективність діяльності публічної організації варто оцінювати подвійно: з одного боку, через оцінку наявних можливостей і того, наскільки повно вони використовуються для досягнення організаційних результатів (назвемо це внутрішньою ефективністю); з іншого – через оцінку кінцевих результатів (назвемо це зовнішньою ефективністю). При цьому варто пам'ятати, що хоча для публічних організацій зовнішня ефективність, безсумнівно, є більш важливою, вона безпосередньо пов'язана і значно залежить від внутрішньої ефективності» [4, с. 81].

З точки зору політико-адміністративних відносин внутрішня ефективність визначається взаємодією політичної та адміністративної складових як цілісної системи, що здатна своєчасно та з мінімальними витратами реагувати на зовнішні запити. Зовнішня ефективність визначається двома характеристиками.

Перша характеристика визначає механізми трансформації приватних інтересів у суспільно значущі, з подальшою їхньою імплементацією в закони. Друга визначає якість надання управлінських послуг – тобто їхня відповідність до запитів суспільства.

Наступним чинником оптимізації політико-управлінських відносин виступає відкритість державної влади. По суті, відкритість влади охоплює три головних елементи:

– прозорість (transparency), інакше кажучи – перебування під публічним контролем;

- доступність (accessibility) кожному, у будь-який час, всюди;
- чутливість до нових ідей та вимог, готовність оперативно реагувати (responsiveness) [6, с. 1].

Поняття «відкритість», що використовується в тексті, одночасно охоплює і більш широковживаний термін «прозорість», але має ширше значення. Відкритість передбачає ще два аспекти – «доступність» та «чутливе реагування», що є іншими характеристиками якості взаємодії органів влади з громадськістю, якій вона слугує.

Відкритість влади зміцнює демократію, надаючи простір для публічного контролю, протидіючи надмірній концентрації багатств чи влади в руках небагатьох та надаючи більше можливостей для участі громадськості. Політика багатьох урядів щодо забезпечення більшої відкритості, вочевидь, підтверджує, що ця діяльність сприяє посиленню демократичного врядування. Деякі країни пішли ще далі, визнаючи, що самої по собі відкритості влади недостатньо для зміцнення належного врядування, натомість досягнення цієї мети вимагає також заходів з активної підтримки спроможності громадянського суспільства використати можливості, які надає відкритість влади.

Отже, основними принципами оптимальних політико-управлінських відносин виступають:

- принцип детермінізму;
- принцип відповідності;
- принцип збалансованості;
- принцип ефективності;
- принцип відкритості.

У політико-управлінських відносинах в Україні на сьогодні спостерігається низка суперечностей. Ці суперечності відтворюють низьку ефективність та продуктивність управлінської діяльності, створюють нестабільність функціонування адміністративної складової системи державного управління. Спробуймо визначити ці суперечності.

Перша суперечність, що існує в системі політико-адміністративних відносин, визначає невідповідність моделі державного управління та типу суспільних відносин. Ця суперечність породжує «відставання» адміністративної складової від розвитку суспільних відносин.

У системі державного управління присутні дві складові – ірраціональна та раціональна. Ірраціональна визначається неформальними способами функціонування цієї системи, а раціональна – формальними її аспектами. При цьому формальна та неформальна складові державного управління часто розбіжні між собою. Це призводить до розбалансування політико-управлінських відносин та порушення принципу збалансованості формальних та неформальних політико-управлінських відносин.

З іншого боку, динамічність розвитку сучасного українського суспільства дисонує з дійовою системою державного управління. Це виявляється в тому, що суспільство з насторогою ставиться до державного управління. Часто сама система державного управління становить архаїчне утворення, що не спроможне виступати інноватором, а виступає гальмівним елементом розвитку суспільства. Чинна модель державного управління (а саме гібридна) призводить до порушення принципу детермінізму, за якого тип суспільних відносин має відповідати моделі державного управління та типу політико-управлінських відносин.

Наступна суперечність – повна залежність адміністративної складової від політичної, що призводить до відсутності можливості впливу з боку адміністративної складової на політичну. Це створює загрозу появи популізму та поступового розмежування політичної та адміністративної складових державного управління, чим порушується принцип ефективності. Система державного управління, а саме його адміністративна складова, потребує суттєвих витрат на своє утримання, а її діяльність ґрунтується не на загальних інтересах населення, а на внутрішньокорпоративних інтересах бюрократії. Ця суперечність виявляється в постійному протистоянні між політичним та адміністративним компонентами. При цьому

адміністративний компонент виступає заручником політичних баталій, що виникають у межах політичного.

Третя суперечність визначається низьким рівнем залучення інститутів громадянського суспільства до діяльності системи влади та до прийняття управлінських рішень. У системі організації влади громадські організації та інститути громадянського суспільства виступають лише як структури, що підпорядковуються владі. Це пов'язано з несформованістю громадянського суспільства та відсутністю досвіду демократичного врядування.

Четверта суперечність – відсутність чітко визначеної стратегії розвитку української державності. Після зміни політичної сили при владі відбувається координальна зміна основних орієнтирів та стратегічних напрямків держави. Це пов'язано з тим, що на сьогодні не сформульовано чіткої мети розвитку суспільства, яка була б сприйнята для всіх мешканців держави (тобто набрала легітимного статусу) і з якою була згодна політична та економічна еліта. Тому діяльність влади викликає супротив у суспільстві і потребує додаткових ресурсів для подолання цього спротиву, чим порушується принцип ефективності.

Отже, наявні суперечності в політико-управлінських відносинах потребують комплексного підходу до їхнього розв'язання. За таких умов реформа системи державної влади в Україні має включати не тільки трансформацію структури державного управління, а розроблення стратегії розвитку української державності. Спробуймо розглянути основні напрямки реформування політико-управлінських відносин.

Реформа державного управління взагалі та політико-управлінських відносин зокрема, має розв'язувати низку суперечностей, що склалися за роки незалежності в Україні. Специфічність реформи полягає в необхідності комплексного підходу до розв'язання цієї проблеми. Комплексність розкривається у необхідності створення дієздатної системи державної влади, що відповідає уявленням сучасного суспільства про функції, напрямки та принципи діяльності цієї влади. Тому реформування має бути пов'язано (або

ж торкатися) не тільки з трансформацією відносини усередині державної влади, а й зі змінами в самому суспільстві.

Список використаних джерел

1. Артёмов О. Ю. Сучасна українська культура, її вплив на соціальне та політичне життя / О. Ю. Артёмов // Актуальні проблеми державного управління. – 1999. – № 2 (4). – С. 8–12.
2. Бакіров В. С. Альтернативи українського політичного розвитку. «Переможець одержує усе», картель чи пакт еліт? / В. С. Бакіров, О. А. Фісун // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства : зб. наук. пр. – Х. : ВЦ ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2002. – С. 165–168.
3. Валевський О. Л. Десятиріччя державної незалежності: аналіз політики трансформації посттоталітарного суспільства та стратегічні завдання на майбутнє / О. Л. Валевський // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. – Х. : УАДУ ХФ, 2001. – № 2 (10). – С. 7–17.
4. Дзюндзюк В. Б. Проблеми й перспективи підвищення ефективності діяльності публічних організацій / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. – 296 с.
5. Ефективність // Вікіпедія – вільна енциклопедія. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Ефективність>.
6. Модернізація державного сектора: відкритість влади. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби при Голов. управлінні держ. служби України, 2005. – 8 с.
7. Рудакевич О. М. Вплив ментальності на сутнісні риси політичної культури української нації / О. М. Рудакевич // Уряду України. Президенту, законодавчій, виконавчій владі. Політична культура і політичні партії України. Аналітичні розробки, пропозиції наукових та практичних працівників. – Т. 6. – К., 1997. – С. 35–39.
8. Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : монографія / В. В. Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.

Solovykh V. P. Optimal political-administrative relations as a factor in the development of public governance in Ukraine.

This article investigates the issue of political- administrative relations as an integral part of modern public administration. Factors determined the optimal political- administrative relations. Taped contradictions in modern political- administrative relations in Ukraine.

Key words: public administration, political-administration relations, models of political-administration relations.

Соловух В. П. Оптимальные политико-административные отношения как фактор развития общественного управления в Украине.

В статье исследуются вопросы политико-административных отношений как неотъемлемой составляющей современного публичного управления. Определяются факторы оптимальных политико-административных отношений. Выявляются противоречия в современных политико-административных отношениях в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, политико-административные отношения, модели политико-административных отношений.