

*В. В. Д'яченко,*  
к.держ.упр.,  
доцент кафедри менеджменту  
Міжгалузевої академії управління,  
м. Київ

## **ОСОБЛИВОСТІ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОЛІТИЧНОГО ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО РІВНІВ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ**

*Розкрито сутність розмежування політичних та адміністративних рівнів системи державного управління України, обґрунтовано, що надмірна залежність державної служби від політичної ситуації є ризиком для стабільності держави, послаблює інституційну спроможність державного управління та знижує якість послуг.*

**Ключові слова:** система, держава, політика, управління, реформування, розмежування, адміністрація, оптимізація, суспільство.

Україна, розробляючи вектори політико-адміністративного реформування, орієнтується на європейські стандарти демократії, виборів, політико-правової системи, механізми функціонування інституцій державного управління. Важливою причиною необхідності політико-адміністративного реформування є низька ефективність держави як політичного інституту, її неспроможність подолати кризові явища в економіці, політичну нестабільність, корупцію, зростання рівня злочинності, соціальну напруженість, а також посилення недовіри до всіх форм владних інституцій.

Дослідження процесів розмежування політичного й адміністративного рівнів системи державного управління висвітлили у своїх працях закордонні науковці Е. Вайнінг, Т. Веймер, Б. Гурне, Т. Дай, М. Дін, Л. Зіглер, Ж. Зіллер, а також російські вчені Н. Глазунова, В. Граждан, Д. Зеркін, В. Ігнатов, В. Козбаненко, Ю. Коргунюк та ін.

Серед вітчизняних вчених цю проблему досліджували Б. Гаєвський, М. Головатий, В. Горбатенко, С. Дубенко, В. Князєв, І. Коліушко, В. Луговий та ін.

Вирішення теоретичної складової проблеми оптимізації політико-адміністративної взаємодії можливе передусім на основі чіткого

термінологічного розмежування політичного й адміністративного рівнів, які насамперед можна визначити як підсистеми в структурі держави й суспільства, що пов'язані між собою комплексом інформаційних, фінансових та субординаційних інтеракцій.

*Мета статті* – визначити сучасні тенденції та пріоритети розмежування політичного та адміністративного рівнів державного управління в Україні.

Історія взаємозв'язку між політичною та адміністративною сферами в Україні впродовж останнього десятиріччя має безліч драматичних ситуацій. Відомі випадки безпосереднього тиску і відкритого конфлікту, коли політичні сили заявляли про необхідність відставки уряду буквально наступного дня після затвердження його складу парламентом. Більш м'які форми пошуку балансу між цими сферами – це практика кооптації представників політичних сил у виконавчі органи влади, яка часто використовувалася за часів президентства Л. Кучми. Політизація державної служби, хоч вона дещо відрізняється від політизації державного управління за тоталітарних режимів, також може призводити до низки негативних наслідків. По-перше, вона перешкоджає створенню високопрофесійної управлінської спроможності. За умов частих змін уряду паралельна зміна державних службовців просто не дає змоги останнім перебувати на посадах тривалий час, аби набути необхідного досвіду. Потім вони часто переходять з однієї посади в уряді на іншу. Таких людей багато. У середньому за однієї парламентської каденції може бути від двохсот до трьохсот політичних призначень. Отже, говориться про невелику політичну верхівку над численною армією державних службовців. Багато політиків не мають управлінського досвіду, коли стикаються з масштабними завданнями керувати великими міністерствами, величезною чисельністю персоналу. Політики надзвичайно обмежені в часі. Тож у них може не бути достатньо часу для того, щоб займатися державною політикою, менеджментом [1].

Говорячи про формування реально правової держави, підкреслимо, що відповідна система управління повинна розглядатися як адекватна взаємодія

між державним апаратом і громадянським суспільством, всередині владних інституцій (на всіх рівнях і формах), а також всередині структурних елементів системи державного управління.

Комплектація кадрів державної служби. Ця функція реалізується через дві системи: патронатну та систему заслуг. Патронатна система дає змогу підбирати кадри керівними органами на основі партійних або кланових інтересів. Сутність системи оцінки заслуг полягає в тому, що на вакантні посади підбираються претенденти, які мають необхідні навички. Найбільш характерними і цінними рисами цієї системи є:

а) формування кадрового потенціалу здійснюється на основі здібностей, знань професійної компетенції в умовах чесного і відкритого змагання;

б) неупереджене ставлення до державних службовців під час їх добору і роботи з ними незалежно від політичних уподобань, расової, національної, конфесійної належності, статі, віку;

в) забезпечення диференційованої оплати праці з урахуванням ставлення до службових обов'язків та загальнодержавних і місцевих рівнів платні з відповідним стимулюванням за зразкові показники;

г) створення дієвого механізму просування працівників службовою драбиною, поліпшення показників тих, хто працює добре, звільнення тих, хто є безперспективним;

г) покращення якісних показників державних службовців через створення ефективної системи їх освітньої підготовки, перепідготовки та підвищення професійної кваліфікації.

Кадровий склад органів державної служби створюється в основному двома способами: закритим і відкритим. Перший (закритий) спосіб передбачає: обмеження доступу до державної служби і низьку мобільність найманого державного службовця. Він характеризується існуванням вибраної еліти в урядовій службі, підбором кадрів на державну службу з елітних вищих навчальних закладів чи на базі створення спеціальної системи підготовки,

офіційним призначенням на посаду. Сформувались закриті системи підбору кадрів у таких державах, як Франція та Японія.

Другий відкритий спосіб формування кадрового потенціалу органів державного управління ґрунтується на спрощеній процедурі найму на роботу завдяки застосуванню спеціалізованих тестів для певних посад; високій мобільності кадрового складу державних службовців, їх меншої залежності від соціально-класової структури суспільства [2].

Бюрократична організація функціонує на таких засадах:

1. Розподіл функцій між чиновниками згідно із законами та статутами.
2. Захищеність офіційних осіб у разі здійснення своїх функціональних обов'язків.
3. Організація ієрархічної субординації всередині державного апарату.
4. Відбір службовців на певній системі підготовки кадрів.
5. Ефективність, яка досягається завдяки суворому розподілу обов'язків між членами організації, що дає можливість використовувати висококваліфікованих спеціалістів на керівних посадах.
6. Оплата праці на твердій регулятивній основі відповідно до службових рангів.
7. Можливість забезпечення позитивного статусу держслужбовців.
8. Багаторічний професійний вишкіл, створення дієвого механізму просування держслужбовців ієрархічною драбиною відповідно до рівня компетенції і знань.

Серед функцій державного управління особливе місце посідає функція державного контролю, сутність якої полягає у встановленні відповідності державних нормативних актів конституції; організації парламентського контролю за виконання бюджету органами виконавчої влади; контролі центральних органів управління кадрами над державною службою; захисті прав громадян від свавілля державних чиновників через адміністративне або загальне судочинство; здійснення громадського контролю через засоби масової інформації, опозиційні партії, групи тиску; підконтрольності державної влади

законом і підзаконним актом; контролі прокуратури за дотриманням державними органами управління законів [7].

Втілення в життя різноманітних функцій державного управління, де суб'єктами є адміністратори, установи і заклади, вимагає застосування численних методів управлінської діяльності. Умовно їх поділяють на три основні групи. Серед них: насильницько-примусові; правові та методи переконання доцільністю, раціональністю, авторитетом. Ці групи методів, як свідчить практика управлінської діяльності, діалектично взаємопов'язані між собою. Так, у демократичній державі примусові методи застосовуються з використанням законного права, базуючись на ньому, а правові методи, в свою чергу, передбачають у певних випадках примус.

Примусові та правові методи включають елементи переконання, передусім пояснення суспільству доцільності та раціональності законів, примусових заходів стосовно певних верств і груп населення, певних індивідів [10].

Доречним буде аналіз політичного керівництва, лідерства і державного управління (адміністрування) як якісно відмінних різновидів реалізації управлінських функцій, що виокремлюються в структуруванні будь-якої політико-адміністративної системи, розмежовуються за допомогою нормативних і аксіологічних параметрів. Наявність такого розмежування є універсальним атрибутом функціонування будь-якого державного апарату. Однак лінії політико-адміністративного розмежування є досить динамічними і мінливими явищами. Диференціація та інтеграція політико-адміністративних функцій може суттєво відрізнятись в контексті різних типів і форм державності. При цьому відмінності в устроях різних суспільств більше торкаються політичного рівня, ніж адміністративного. У рамках політичної системи виділяються два різновиди інститутів. По-перше, це державні інститути, до яких належить інститут політичного лідерства, пов'язаний звичайно з главою держави, інститут політичного управління, пов'язаний з вищим професійним чиновництвом, інститут політичного узгодження, пов'язаний з

представницьким органом (парламентом) та інститут політичного конституювання, пов'язаний із судовою системою. По-друге, це інститути взаємозв'язку держави та громадянського суспільства, до яких відносять інститут масової політики (вибори, громадська думка, політична роль преси тощо), інститут організованої політики (партії, партійна система, їх взаємозв'язок з органами влади) та інститут політики впливу (діяльність громадських організацій, а також різноманітних формальних і неформальних груп тиску та груп інтересів). Відповідно управління в політичній системі значно ширше, ніж державне управління, оскільки включає різноманітні форми політичного управління в рамках недержавних організацій, форм самоуправління громадян, а також форми впливу недержавних структур на державне управління. Крім цього, і неполітична підсистема суспільства не є пасивним об'єктом управління. Їй, у свою чергу, як і суспільству в цілому притаманна властивість самоорганізації та саморегуляції. До того ж вона й сама здатна справляти певний вплив на політичну систему, яка нею управляє. У гносеологічному плані ця обставина відображена в понятті «громадянське суспільство», в якому діють механізми самоорганізації і яке взаємопов'язане з державою. Існують різні підходи до визначення, характеристики і обсягу смислового навантаження понять «політичне», «адміністративне», «управлінське» та споріднених з ними категорій. Це викликає і неоднозначне тлумачення у вітчизняній і західній літературі змісту поняття «політико-адміністративне управління». Крім того, треба підкреслити, що саме це поняття активно не використовується у вітчизняних наукових і навчально-методичних джерелах, а також у політичній практиці. Однак зрозуміло, що адміністративні і політичні складові в сучасному суспільстві перебувають у постійному перетинанні і взаємодії, а відповідно, і впливі одне на друге. Коли йдеться про реформування або модернізацію соціальної системи, логічно виникає питання і про перерозподіл політичних, владних та й адміністративних повноважень. Іноді сама ідея такого перерозподілу і є передумовою ініціювання і проведення модернізаційних змін у системі політико-адміністративної взаємодії. Поняття

«політико-адміністративне управління» безпосередньо пов'язане й інтегрує сутність та зміст основних положень і понять теорії державного і політичного управління, взаємодії держави й суспільства, співпраці між різними рівнями влади, а в деяких аспектах і системи місцевого самоврядування – як реалізації самоврядної парадигми в управлінні» [6].

Таким чином, поняття політики має декілька суттєвих форм свого розкриття. Його методологічна змістовність пов'язується зі специфікою розвитку сучасного суспільства, де використання державної влади може бути узаконено виключно за наявності раціональної мети й відповідних цій меті засобів. Отже, будь-який уряд намагається мати у своєму розпорядженні програму дій, яка висловлює загальні інтереси та яку воно подає масам на обговорення та схвалення.

Важливо звернути увагу на те, що політико-адміністративна складова управління вказує також на взаємозв'язок державних службовців і політиків у форматі вироблення (інформаційно-аналітичне забезпечення й організаційна підтримка) та реалізації політичних рішень. Підкреслимо, що незважаючи на першість політиків у прийнятті загально-стратегічних рішень, вплив адміністративної складової буває надзвичайно суттєвим як у формуванні змісту стратегічних орієнтирів і пріоритетів, так і результатів реалізації прийнятих політичних рішень, у тому числі таких, які можуть серйозно впливати на вектор політико-адміністративного реформування в суспільстві. Отже, стосовно суспільства функція держави – це надання йому управлінських послуг. Частиною своїх управлінських функцій держава поступається різного роду суспільним організаціям, партіям та рухам, а також органам місцевого самоврядування. Останні відіграють вирішальну роль у делегуванні частини функцій державного управління громадянському суспільству, розвитку місцевих ініціатив, у тому числі і в сучасній Україні [4].

Подібна настанова в державному будівництві спирається на багатий історичний досвід пошуків оптимальних меж, ліній балансу між державним впливом на різні царини суспільного життя і спонтанними процесами

самоорганізації та самоуправління, що в них виникають. Схожа дилема існує й усередині структури самого державного управління у вигляді проблеми централізації -децентралізації. Це, у свою чергу, створює достатньо широкий простір для процесів політичної самоорганізації та саморегуляції в суспільстві й розвитку інституту недержавного та неформального політичного лідерства, який слугує ядром зазначених процесів. За демократичного суспільного устрою суб'єктність політичної складової через виборчі механізми є абсолютно залежною від суспільства, соціальних інтересів громадян. Це зумовлює високу динамічність політичного прошарку і створює можливість виконувати функцію агрегації превалюючих суспільних потреб. Такий стан справ у демократичному соціумі більш чітко виокремлює політичну верхівку від порівняно сталої адміністративної системи, ніж у тоталітарному, де політичне керівництво не обирається і є значною мірою незалежним від суспільства. У даному випадку принцип формування складу політичного керівництва є, по суті, таким самим, як і адміністративного апарату. Це зумовлює монолітний характер політико-адміністративної системи. Загалом можна сказати, що адміністративна система тут політизується, а політична – адмініструється. Хоча, з іншого боку, унаслідок високої централізованості тоталітарної політико-адміністративної системи відбувається набагато більша концентрація політичних функцій на верхівці державного механізму, ніж це характерно для демократичної держави [5].

Для сучасного етапу розвитку української державності це має також надзвичайно важливе значення, особливо в контексті аналізу політико-адміністративної взаємодії і взаємовпливу на різних рівнях суб'єктності. Лінія розмежування політичного і адміністративного рівнів у структурі державного апарату визначається чинним правовим полем, традиціями та поточною розстановкою сил, фактичним поділом влади в суспільстві й державі. При цьому розмежування сфери політичного керівництва і сфери державного управління де-юре і де-факто можуть не збігатися. Існують також державні посади та інституції, які фактично поєднують у собі в різній пропорції і



політичні, і адміністративні функції, утворюючи свого роду перехідну смугу між державним управлінням і політичним керівництвом. Тому оптимальність розмежування політичного та адміністративного в роботі державного апарату виходить за межі виключно юридичної постановки питання. По суті, йдеться про два якісно відмінних різновиди реалізації управлінських функцій держави, які більш-менш виразно виокремлюються в структуруванні будь-якої політико-адміністративної системи [1].

Формування легітимного політичного курсу визначається наявністю такої послідовності: приватні інтереси – приватні цілі діяльності – публічний інтерес – публічна мета діяльності – вплив, а основою політичної діяльності є визначення публічного інтересу та формування публічної мети. Ця послідовність включає не тільки підґрунтя, що лежить в основі політики, але й механізми формування та реалізації цієї політики, що пов'язане з адміністративною діяльністю.

Політизація державної служби, хоч вона дещо відрізняється від політизації державного управління за тоталітарних режимів, також може призводити до низки негативних наслідків. По-перше, вона перешкоджає створенню високопрофесійної управлінської спроможності. За умов частих змін уряду паралельна зміна державних службовців просто не дає змоги останнім перебувати на посадах тривалий час, аби набути необхідного досвіду. Потім вони часто переходять з однієї посади в уряді на іншу. Таких людей багато. У середньому за однієї парламентської каденції може бути від двохсот до трьохсот політичних призначень. Отже, йдеться про невелику політичну верхівку над численною армією державних службовців. Багато політиків не мають управлінського досвіду, коли стикаються з масштабними завданнями керувати великими міністерствами, величезною чисельністю персоналу. Політики надзвичайно обмежені в часі. Тож у них може не бути достатньо часу для того, щоб займатися державною політикою, менеджментом [9].

Сфера адміністративної діяльності, хоча вона, як і політична, є невід'ємною складовою системи влади, має дещо інший вимір.

Отже, політична та адміністративна складові державного управління мають різні функціональні навантаження. Через політичну складову відбувається легітимізація політичного курсу, а через адміністративну – процес реалізації цього політичного курсу.

У більшості країн, де уряд формується парламентом, його організаційна структура включає обов'язкові компоненти, серед яких політична (за нею закріплюються функції комунікації із громадськістю, публічне обговорення та обґрунтування державної політики) та управлінська (до компетенції якої належить впровадження рішень, що приймаються). За всієї відмінності зв'язку політичної та адміністративної складових у різних країнах принциповим є те, що стійкість демократичного уряду визначається мірою його адекватності потребам розвитку суспільства та здатністю до оперативного реагування на потреби суспільства. У такому разі уряд виступає концептуальним творцем політики, розробником цілей врядування, укладачем законодавчих актів, спрямованих на посилення своєї інституціональної спроможності. Водночас адміністративний блок відповідає за окреслення шляхів досягнення цілей державної політики, здійснює експертизу документів, їх підготовку, а також управляє ресурсами для виконання програми уряду. Між політичними й адміністративними складовими системи державного управління також існують суттєві відмінності. Відповідно до визначених відмінностей можна провести демаркацію між політичними органами державної влади й адміністративними органами державного управління. Політичний орган державного управління: формується згідно з політичними процедурами, які визначені Конституцією; керівний склад підбирається за політичними ознаками лояльності до провідних політичних сил; зміна керівного складу відбувається за результатами парламентських або президентських виборів; у системі політико-управлінських відносин виступає носієм державного суверенітету та національних інтересів; не має вищестоящого органу управління, підзвітний та підконтрольний представницькому органу (парламенту); самостійно визначає складові своєї організаційної структури; приймає політичні рішення, які спрямовані на

реалізацію загальнодержавних інтересів; несе переважно політичну відповідальність за результати своєї діяльності. Адміністративний орган управління: формується згідно з визначеними у законодавстві адміністративними процедурами; керівний склад формується за ознаками професіоналізму та компетентності; зміна кадрового складу відбувається на умовах контракту або з міркувань кар'єрного зростання; в системі управлінських відносин виступає суб'єктом реалізації державної політики; підконтрольний та підзвітний вищестоящому адміністративному органу управління; організаційну структуру затверджує вищестоящий адміністративний орган згідно з чинним законодавством та визначеними нормами; приймає адміністративні рішення, які спрямовані на вирішення конкретних проблем у певній галузі економіки або соціальної сфері; несе адміністративну відповідальність за свою діяльність, форми цієї відповідальності визначені у законодавстві й чинними нормами [6].

Виходячи з цього можна виділити основні завдання політико-адміністративного реформування, а саме:

- налагодження адекватної взаємодії між політико-адміністративними структурами і суспільством;
- автономізацію управлінських структур на основі розподілу управлінських повноважень;
- децентралізацію управлінських повноважень серед усе більшої кількості суб'єктів прийняття управлінських рішень;
- поступову трансформацію ієрархічної системи управління в поліархічну;
- зниження затрат на систему державної служби і державного управління;
- перетворення інтегративної управлінської системи в інтеркурсивну тощо;
- підвищення професійності і якості послуг з боку державної служби;
- створення такої системи управління, яка б була спрямована на надання якісних послуг населенню і суспільству;

- створення відкритої системи взаємодії всередині – залучення громадян до прийняття рішень на різних рівнях – від місцевих громад до впливу на прийняття політичних рішень;
- підвищення відповідальності держави перед громадянами – в тому числі відповідальність за управлінські рішення та їх наслідки, розробити механізм контролю з боку суспільства на всіх рівнях управлінської ієрархії;
- у цілому – орієнтація на громадян і на результат, а не на чиновників і процеси.

### **Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.**

Політико-адміністративні перетворення, які пов'язані з тенденціями розвитку постіндустріального інформаційного суспільства, дають змогу зробити висновок про спільні тенденції розвитку і стратегії управлінських змін у різних країнах.

Говорячи про формування реально правової держави, підкреслимо, що відповідна система управління повинна розглядатися як адекватна взаємодія між державним апаратом і громадянським суспільством, всередині владних інституцій (на всіх рівнях і формах), а також всередині структурних елементів системи державного управління.

Чітке та законодавчо закріплене розмежування політичного і адміністративного рівнів системи державного управління в Україні підвищить якість підготовки і реалізацію управлінських рішень, всебічно запровадить ідею «державного менеджменту» (передусім маркетингову орієнтацію системи державного управління на потреби громадян), розвиток конкурентних відносин між державним та приватним секторами, децентралізацію як засіб розвитку самоврядної парадигми управління й розвиток креативного мислення.

### **Список використаних джерел**

1. *Валевський О.* Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства / О. Валевський. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 217 с.
2. *Вильсон В.* Наука государственного управления / В. Вильсон. – Режим доступа : <http://stud.spa.msu.ru/library/3/tgu/classics/wilson.htm>.

3. Гелей С. Д. Політологія : навч. посіб. / С. Д. Гелей, С. М. Рутар. – 5-е вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 395 с.
4. Гонцяж Я. Адміністративна реформа: нездійсненні мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях до реалізації основних компонентів адміністративної реформи? / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 153 с.
5. Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки // Матеріали XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців. – К. : К.І.С., 2005. – 150 с.
6. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч.посіб. / [авт.кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький та ін.] ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К.: Вид-во НАДУ, 2010. – 300 с.
7. Політологія : підруч. для вищ. навч. закладів / за ред. Ю. І. Кулагіна, В. І. Полуріза. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 365 с.
8. Рабренович А. Теоретические основы политико-административных отношений / А. Рабренович // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? / под ред. Т. Верхейна ; пер. с англ. – М. : Права человека, 2001. – С. 10–29.
9. Скрипник В. Державна влада в Україні: проблеми взаємодії політики і управління / В. Скрипник // Право України. – 2003. – № 3. – С. 14–21.
10. Boin A. The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure / A. Boin. – New-York : Cambridge University Press, 2005.

***Diachenko V. V. Differentiation features of political and administrative levels of public administration system in Ukraine.***

The article touches upon the essence of differentiation of political and administrative levels of the system of state management in Ukraine. It is defined that the excessive dependence of state service from the political situation is a risk for the state stability and it makes the state management weaker and the quality of service lower.

**Key words:** system, state, policy, management, reformation, differentiation, administration, optimization, society.

***Дьяченко В. В. Особенности разграничения политического и административного уровней системы государственного управления Украины.***

Раскрыта сущность разделения политических и административных уровней системы государственного управления Украины, обосновано, что излишняя зависимость государственной службы от политической ситуации есть риском для стабильности государства, ослабляет институционную способность государственного управления и снижает качество услуг.

**Ключевые слова:** система, государство, политика, управление, реформирование, разделение, администрация, оптимизация, общество.