

УДК 35.01 (477) : 32.001

В. Солових

## ВЗАЄМОДІЯ ПОЛІТИЧНОЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ СКЛАДОВИХ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Досліджено політичну та адміністративну складові системи державного управління. Визначено сфери їх діяльності та функції, які вони виконують у процесі державного управління. Виявлено суперечності, що виникають у процесі взаємодії цих складових державного управління.

**Ключові слова:** державне управління, система державного управління, політика, адміністрація, політичний курс, публічна мета.

Взаємодія політичної та адміністративної складових системи державного управління залишається однією із найскладніших проблем, з якою доводиться зіштовхуватися в ході розбудови демократичної системи влади та управління в Україні. Адміністративна і політична стабільність через вісімнадцять років після отримання незалежності так і не досягнута. Роль державних службовців (чиновників) у політичному процесі та політиків в державному управлінні досі чітко не визначена. Причому йдеться не лише про стабілізацію державного управління. В умовах демократії чиновництво повинне бути “мостом” між політиками і суспільством, з одного боку, забезпечуючи виборну владу неупередженою і професійною експертизою її рішень, а з іншого одним з інструментів раціоналізації суспільних інтересів. А політики мають представляти інтереси більшості суспільства і отримувати можливість реалізації своїх програм. Саме це обумовлює актуальність обраної теми.

В українській науковій думці питанням теоретичного та методологічного спрямування взаємодії політичної та адміністративної складових державного управління присвячено не достатньо уваги. Так, теоретичні та методологічні аспекти цієї взаємодії досліджує лише В. Токовенко, яка розглядає проблеми 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-управлінських відносин, а саме: визначення змісту діяльності та ознак адміністративної і політичної складових, розробка 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 теоретико-методологічних засад політико-управлінських відносин, що відображають українську специфіку демократичного державотворення.

Мета статті полягає у виявленні основних ознак, функцій політичної та адміністративної складових державного управління та з'ясування суперечностей у їхній взаємодії з урахуванням українських реалій демократичного державотворення.

Визначена мета обумовлює завдання дослідження:

– визначити особливості функціонування політичної складової державного управління;

– дослідити специфіку організації та функціонування адміністративної складової державного управління;

– з'ясувати основні суперечності у взаємодії адміністративної та політичної складової державного управління;

– запропонувати шляхи вирішення цих суперечностей.

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 Ю. Абербах та Б. 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” [1]. Тому, з неформальної точки зору, чиновники також мають владу. Цієї ж думки дотримуються С. Кемпбелл та Г. 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” [2]. Підсумовуючи вищесказане, важко не погодитися з думкою Е. Пейджа, який вважав, що владу мають як чиновники, так і політики [3].

Усе зазначене 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, без залучення адміністрації до формування цього курсу неможливе ефективне державне управління. Іншими словами, повинна існувати гармонія між політичним курсом та його виконанням. Якщо ця гармонія відсутня, то, як зазначав Ф. Гудноу, настає “політичний параліч” [4]. По-третє, існування представницької демократії породжує проблему формування системи державної служби, яка повинна враховувати один із принципів управління – неперервність здійснення.

Зміна політичного курсу, яка може настати після обрання на політичні посади представників інших політичних сил, може призвести до хаосу в адміністративній діяльності, порушення означеного принципу. Тому механізми формування державної служби повинні забезпечувати здатність адміністративної системи витримати зміну державного устрою.

Саме на цих проблемах акцентують увагу дослідники проблем політико-адміністративних відносин. Для розкриття змісту цих відносин спробуємо узагальнити функціональні сфери політичної та адміністративної діяльності, джерела виникнення політико-адміністративних відносин.

У сучасній практиці поняття “політика” має подвійне значення: з одного боку, зберігає класичне значення державної діяльності, яка стоїть вище, ніж приватний бізнес або особисті інтереси, а з іншого – вживається для описання корисливої, пов'язаної з махінаціями та зловживаннями поведінки тих, хто прагне використовувати державну владу з певною метою (хоча й не обов'язково виключно для особистої користі). Перший тип поняття політики цілком відповідає “polis” Арістотеля, а другий цілком доцільно асоціюється з іменем Макіавеллі.

У сучасній науковій англійській літературі існує три терміни, які визначають зміст поняття політики, а саме: 1) “politics”; 2) “polity”; 3) “policy”. Ці три терміни пов'язуються з певними процесами, притаманними політиці, що, за цілком слушною

думкою В. Тертички, викликає багато проблем через некоректне вживання дефініцій [5]. Термін “politics” в англійській літературі вживається як вияв волі, діяльність. Так, Ф. Гудноу в роботі “Politics and Administration”, посилаючись на словник “Century Dictionary”, визначав політику як “діяльність, керівництво або вплив через партійну систему політики уряду на громадян, які включають не лише урядову етику, а мистецтво впливу на публічну думку, приваблювання та розпорядження голосами виборців, отримання та розподіл суспільних цінностей” [6]. Термін “polity” пов’язується з групами людей, через яких виявляється ця воля. У цьому аспекті термін “політика” визначається як боротьба за виборення та утримання державної влади між певними соціальними групами. Термін же “policy” співвідноситься зі змістом діяльності уряду. У найбільш спрощеному та широкому значенні, це те, що уряд робить або не робить. Цей термін, на думку того ж В. Тертички, пов’язаний із набором понять, а саме: вирішування, управління, поведінка та наміри, дія або бездіяльність, результат, мета, час, організація, громадська організація [7].

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 в своєму розпорядженні програму дій, яка висловлює загальні інтереси та яку воно подає масам на обговорення та схвалення.

Ця програма або політичний курс є, на думку Т. Парсонса, раціональною основою діяльності або бездіяльності уряду, яка має бути схвалена електоратом (що виражається в обранні певних осіб, політичних партій) і для адміністрації виконує роль основи для легітимізації, вихідної моделі для її ефективної роботи та стандарту для вимірювання результативності роботи апарату. Отже, сферою існування політики є розроблення “політичного курсу”, який визначає “правила гри” для певного соціального середовища, у певний час.

Як відбувається легітимізація політичного курсу? Відомий американський політолог К. Дойч виділяв три головних сектори суспільної діяльності: приватний, публічний та квазіпублічний [8]. Під приватним сектором він розумів ресурси та активність людей, яка безпосередньо стосується їхніх індивідуальних справ, сім’ї, бізнесових корпорацій та схожих організацій. У цьому секторі люди вирішують, платити чи не платити, придбавати чи ні. Характерною його особливістю є отримання людиною особистої користі безпосередньо, а не з часом. На відміну від приватного, публічний сектор не приносить особистості безпосередньої користі. Прикладом такого сектора є вибори, референдуми, створення законів, судочинство, адміністративне регулювання тощо. Третій сектор є змішаною сферою діяльності приватного і публічного секторів. У цьому секторі домінують приватні інтереси, але ж вони повинні бути узгоджені з публічними.

Якщо порівняти значущість цих трьох секторів людської діяльності, то можна побачити, що публічний і квазіпублічний сектори мають для функціонування суспільства більшу вагу, ніж приватний. Процеси, що відбуваються в публічному та квазіпублічному секторах, впливають майже на всіх суб’єктів соціального середовища, бо вони мають загальне спрямування, а процеси у приватному секторі обмежені інтересами окремого індивіда або групи індивідів. Тому реалізація приватних інтересів більш ефективна, якщо ці інтереси знаходять відображення в публічному інтересі.

Така передумова становить мотиваційну основу діяльності окремого індивіда для врахування його інтересу у процесі формування публічного інтересу. Під час такої діяльності індивід мобілізує наявні в його розпорядженні ресурси, здійснює соціальні комунікації тощо. Індивід може безпосередньо брати участь у виробленні політики або делегувати іншим це право. Проте незалежно від участі індивіда у процесі формування політики, ця політика буде легітимною, якщо кожен індивід (в ідеалі) або більшість індивідів вважають, що їхні інтереси знайшли відображення в публічному суспільному житті.

Таким чином, формування легітимного політичного курсу визначається наявністю 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 є основою політики, але й механізми формування та реалізації цієї політики, що пов'язане з адміністративною діяльністю.

Сфера адміністративної діяльності, хоча вона, як і політична, є невід'ємною складовою системи влади, має дещо інший вимір. Вона пов'язується з суто технічною реалізацією політики і здійснюється бюрократією. Одним із перших понять бюрократії запровадив у наукову термінологію М. Вебер. Досліджуючи чисті типи панування в суспільстві, він пов'язував бюрократію з легальною або раціональною формою панування в суспільстві. Тобто термін "бюрократ" означає специфічність владних відносин у сучасному суспільстві, що базуються на здоровому глузді, визначених правом правил та відповідної суспільної ієрархії.

Діяльність бюрократії, або чиновництва, фахівці з державного управління, соціології, адміністративного права, політології пов'язують із функцією виконання, технічної підтримки та реалізації політичного курсу. Бюрократ ототожнюється з особою, яка професійно займається справами держави. Таким чином, сферою розповсюдження адміністративної влади є технічна підтримка та реалізація політичного курсу, а кінцевим продуктом діяльності – вплив на соціальне середовище, завдяки якому створюється можливість реалізації політичного курсу.

Отже, політична та адміністративна складова державного управління мають різні функціональні навантаження. Через політичну складову відбувається легітимізація політичного курсу, а через адміністративну - процес реалізації цього політичного курсу. Це накладає певний відбиток на політичні та адміністративні посади в державному управлінні (табл. 1).

**Таблиця 1**

**Характеристика політичних та адміністративних посад  
у системі державного управління**

<b>№ з/п</b>	<b>Політик</b>	<b>Адміністратор</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
1	Повноваження, підтвержені демократичним процесом (виборні посади або ж призначаються на міжвиборчій період)	Повноваження визначаються посадовими інструкціями
2	Не обов'язково професійна освіта	Професійна освіта
3	Посідає посаду в установі обмежений час	Поступова кар'єра, можливість працювати в одній установі усе життя
4	В основі діяльності або ж політична стратегія або ж політична ідеологія	Адміністративна і можливо таємна політична стратегія організації

Закінчення табл. 1

1	2	3
5	Можлива відсутність досвіду керівництва і знань про державну службу	Можливі роки досвіду і “ноу-хау” державної служби
6	Політична відповідальність (перед виборцями, політичною партією тощо)	Ієрархічна (адміністративна) відповідальність (перед керівником, політиком)

### Висновки

Визначивши сфери політики та адміністрації можна побачити, що, попри їхню відмінність, існує сегмент взаємного перетину цих двох сфер – політичний курс, який політики виробляють, а адміністратори – реалізують. Загалом, політична й адміністративна складові утворюють систему політико-адміністративних відносин, інтеграційним компонентом якої є політичний курс або публічна мета.

Зв'язки між політичним та адміністративним компонентами (їхні відсутність або наявність) визначають специфіку моделі політико-адміністративних відносин у певній державі. Ключовими параметрами для обґрунтування певної моделі є участь політиків та адміністраторів у формуванні та реалізації політичного курсу (участь у формуванні публічної мети) та контроль здійснення політики. Дослідженню моделей політико-управлінських відносин будуть присвячені наступні статті.

### Література

1. Aberbach J. Bureaucrats and Politicians in Western Democracies / J. Aberbach, R. Putnam, B. Rockman. — Cambridge : Harvard University Press, 1981. — 308 p.
2. Cambell C. The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change? / C. Cambell, G. Peters // Governance [Text]. — 1988. — № 1. — P. 79—99.
3. Page E. Political authority and bureaucratic power: a comparative analysis [Text] / Edward C. Page. — 1st ed. — Knoxville : University of Tennessee Press, 1985. — 193 p.
4. Goodnow F. Politics and Administration / F. Goodnow // Classics of Public Administration [Text]. — California : Brooks/Cole Publishing Company Pacific Grove, 1991. — P. 25—28.
5. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. — К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. — 750 с.
6. Goodnow F. Politics and Administration... — P. 25—28.
7. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні... — С. 65.
8. Deutsch K. Politics and government: how people decide their fate / Karl W. Deutsch ; with chapters contributed by Edwin O. Reischauer, Roy Hofheinz, Jr. and Van R. Whiting. — 3d ed. — Boston : Houghton Mifflin Co., 1980. — 656 p.

V. Solovykh

### THE INTERACTION OF POLITICAL AND ADMINISTRATIVE COMPONENTS IN GOVERNANCE

In the article the political is investigated and administrative component systems of state administration. The spheres of their activity and function are

**determined, what of them execute in the process of state administration. Found out contradictions which arise up in the process of co-operation of these constituents of state administration.**

**Keywords: state administration, system of state administration, politician, administration, political course, public purpose.**