

3. Державне регулювання економіки: Навчальний посібник / С.М. Чистов, А.Е. Никифоров, П.Ф. Куденко та ін. – К.: КНЕУ, 2000. – 316 с.
4. Мазуренко В.І. Методологічні підходи до визначення граничних значень індикаторів національної економічної безпеки // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2005. - № 31-32. с. 100-105.
5. Моделювання економічної безпеки: держава, регіон, підприємство Геєць В.М., Кизим М.О., Клебанова Т.С., Черняк О.І. та ін.; За ред. Гейця В.М.: Монографія. – Х.: ВД „ІНЖЕК”, 2006. – 240 с.
6. Нижник В.М. Економічна дипломатія та економічна безпека України: Навчальний посібник / В.М.Нижник. – Хмельницький, ХНУ, 2007. – 299 с.
7. Пастернак-Таранушенко Г. Економічна безпека держави. Введення до екосистейту // Вісник НАН Україн. – 1994. – №5. – С.23–28.

*Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор.*

УДК 35-027.21:35.084:323.29

**Григорчак І.М.,**  
аспірант кафедри державної політики  
та управління політичними процесами  
НАДУ при Президентіві України

## **ОПТИМІЗАЦІЯ ВЗАЄМОВІДНОСИН ПОЛІТИЧНОЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЕЛІТ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ**

*У статті розкрито зміст понять "політична еліта" та "адміністративна еліта", розглянуто окремі моделі зарубіжних дослідників політико-адміністративної дихотомії.*

*В статье раскрыто содержание понятий "политическая элита" и "административная элита", рассмотрены отдельные модели зарубежных исследователей политико-административной дихотомии.*

*The article deals with such meanings as "political elite" and "administrative elite", also some models of foreign researcher in politico-administrative dichotomy are considered.*

*Постановка проблеми.* Удосконалення механізму функціонування державної влади є одним з ключових питань у державному управлінні. Проблемою пошуку нових підходів до управління займалися мислителі ще в часи Стародавнього Китаю та Греції. Загалом її можна віднести до так званих "вічних" проблем політико-управлінської науки, оскільки незалежно від того, яким є стан справ у конкретній державі, повинна реалізовуватися управлінська культура, яка покликана ефективно здійснювати управління.

На сьогодні питання реформування системи державного управління особливо гостро стоїть в державі: "Парадокс ситуації полягає в тому, що міжнародні рейтинги високо оцінюють природний, трудовий та інтелектуаль-

ний потенціал України. Але як тільки оцінка стосується сфери управління цими ресурсами – ми опиняємося в хвості будь-яких рейтингів" [5].

Однією зі складових оптимізації управління є збалансування державного управління і політичного керівництва.

*Аналіз наукових досліджень.* Вперше досить чітко проблема політико-адміністративних взаємовідносин знайшла своє відображення у В.Вільсона наприкінці ХІХ ст. Він, зокрема, вказував, що "адміністративна ланка перебуває поза сферою політики як такою. Питання управління – це не політичні питання. Хоча політика ставить завдання перед адміністрацією, проте не слід допускати, щоб вона маніпулювала державними службовцями" [1]. Таким чином В.Вільсон вказує на розмежування функцій між політиками і управлінцями, причому зміна на політичному олімпі не повинна впливати на діяльність адміністративного апарату.

Саме його вважають засновником дихотомічної моделі "політика – адміністрація", яка протягом тривалого часу була визначальною у взаємостосунках між політиками та бюрократією.

Одним із основоположників дихотомічної концепції вважають і М.Вебера, який зазначав: "Справою честі службовця є сумлінне виконання наказу, відповідальність за який несе вище керівництво, навіть якщо воно і вперто прямує хибним шляхом... І навпаки, справою честі політичного керівника ... є його виключно особиста відповідальність за усе, що він робить, – відповідальність, від якої він не може зректися чи перекласти на когось іншого" [4, с. 40-41].

Розглядаючи стосунки між політиками та чиновництвом, учений вказував на вкрай негативні наслідки впливу бюрократії на прийняття політичних рішень з огляду відсутності у них якостей, які необхідні для справжнього політичного діяча.

Попри те, що проблема політико-адміністративної дихотомії на Заході досліджується вже понад століття, вона порівняно нова для вітчизняної науки. Серед українських вчених, які зверталися до цієї теми, хотілося б відзначити праці В.Авер'янова, В.Бебика, С.Дубенко, І.Коліушка, В.Мельниченка, В.Рибкала, Н.Нижник, О.Оболенського, В.Токовенко.

*Виклад основного матеріалу.* Носіями дихотомічної складової, як відомо, виступає політична і адміністративна еліта.

Як вважає російська дослідниця О.Гаман-Голутвіна, у сучасній науковій літературі склалися три основні підходи щодо поняття "політична еліта": 1) позиційний підхід установлює ступінь політичного впливу тієї чи іншої особи з огляду на її позиції в системі влади (відповідно до еліти відносять, перш за все, членів уряду, парламенту); 2) репутаційний підхід, в основі якого лежить ідея виявлення рейтингу політика завдяки експертним оцінкам; 3) підхід, який базується переважно на виділенні осіб, які приймають стратегічні рішення [2, с. 98]. Часто цей підхід називають концептуальним.

Беручи до уваги визначення О.Гаман-Голутвіної, на нашу думку, під політичною елітою слід розглядати відносно структуровано-інтегровану привілейовану групу (або сукупність груп), яка складає меншість суспільства, і є суб'єктом вироблення та прийняття або впливу на прийняття/неприйняття стратегічних рішень, володіючи для цього необхідним ресурсним потенціалом та диктуючи таким чином правила організації життя в суспільстві.

У сфері державного управління управлінську діяльність поряд з політичною елітою здійснює, як вище зазначалося, й адміністративна еліта – частина владної еліти, яка реалізує на практиці стратегічні рішення, здійснює оперативний зв'язок між міністрами та його апаратом, володіє ресурсом для здійснення управління в державі.

Хоча й на сьогодні домінує концептуальний підхід у визначенні політичної та адміністративної еліт, однак він, як і два інші має свої переваги і мінуси. Тому тут важко не погодитися з думками вітчизняних учених В.Рибкала й В.Тертички, які вважають, що оптимальним варіантом підвищення точності дослідження еліти є об'єднання трьох методів, оскільки вони є не альтернативними, а взаємодоповнюючими [7, с. 45].

Сенс еліти полягає, перш за все, в тих функціях, які вона виконує. При цьому слід зауважити, що, з одного боку, еліту не можна розглядати як якусь інституціоналізовану систему із чітко визначеними повноваженнями, бо жоден документ не фіксує обсяги її владних повноважень, а з іншого – ці повноваження ґрунтуються на конституції країни, законах, інструкціях. Окрім правового поля, на функціонування еліти впливають також традиції, політична система суспільства, кон'юнктура розстановки політичних сил тощо.

Незважаючи на те, що як політична, так і адміністративна еліти – дві основні групи, які зосереджують у своїх руках владу та сповідують відносно спільні цілі й завдання, однак їм, якщо дотримуватися концепції дихотомії управління, притаманні різні функції.

Однак тут доречно зауважити, що чіткого поділу функцій між політичною та адміністративною елітами немає, оскільки на практиці досить складно провести демаркаційну лінію між рекомендаціями під час розроблення і прийняття важливих рішень та їх виконанням. На це вказували вчені ще на початку 40-х років минулого століття. Критикуючи концепцію дихотомії, вони відзначали не тільки те, що державні службовці беруть активну участь у прийнятті політичних рішень, але й наголошували на бажаності цього процесу.

Критичний аналіз на традиційний погляд стосунків між політиками і бюрократами, який відстоювали М.Вебер та В.Вільсон, призвів до різних моделей та типологій взаємодії між цими двома дійовими особами в управлінні.

Серед учених найбільшу увагу привертають моделі створені Ш.Ейзенштадтом, Ф.Ріггсом, Дж.Ебербахом, Р.Патнемом, Б.Рокманом, К.Сікстоном, Б.Гай Пітерсом.

Одним з перших, хто запропонував власну модель, був Ш.Ейзенштадт (1963 р.), який охарактеризував три варіанти взаємодії політиків та бюрократів для традиційного, сучасного та перехідного суспільств [9, с. 130-131].

1) Традиційна модель – орієнтація бюрократії на уряд. Для цієї моделі характерне повне домінування політичної влади над чиновництвом; незахищеність останніх, яка часто компенсується їхнім ж свавіллям відносно суспільства; відсутність корпоративності, внутрішньої автономії чиновництва через повну злитість з політикою; кар'єра та можливості представників управлінської ланки залежать від їхнього політичного покровительства.

2) Модернізаційна модель – орієнтація бюрократії на суспільство. Ця модель характеризується автономною від політичної влади організацією державних службовців, їх правовою захищеністю; розвиненістю корпоративного духу; просування по службі залежить, у першу чергу, від особистих якостей; здійснення контролю зі сторони інститутів громадянського суспільства.

3) Транзиторна модель – орієнтація бюрократії на саму себе. Особливістю цієї моделі є безконтрольність чиновництва, оскільки, позбувшись контролю авторитарної влади, воно знаходиться поза правовим, політичним та суспільним контролем через слабкість інститутів громадянського суспільства та демократичної держави; вище чиновництво діє з огляду власних користолюбивих інтересів, намагається надати процесу рекрутування сімейного, кланового характеру.

На Заході набула також поширення й модель, запропонована американським політологом Ф.Ріггсом. Він виділяв два типи бюрократії в залежності від її можливостей впливати на політичну еліту (уряд): 1) "партійно орієнтовану" – рекрутування та просування по службі чиновника залежить від політичної сили, яка "веде" його, таким чином віддячуючи активісту за участь у боротьбі та врахування ним у своїй професійній діяльності позицій партії при прийнятті рішень; 2) "власне політизовану" – намагання адміністративної еліти при здійсненні управління виходити з власних інтересів, її зусилля спрямовані на те, щоб оволодіти владою, а не на виконання рішень уряду [11, с. 260]. На його думку, у такому вигляді співвідношення політики та управління не існує, а є 4 комбіновані типи ситуацій.

		Ступінь політизованості	
		Висока	Низька
Ступінь партійності	Висока	Служба і партійна, і політизована. Наприклад: Гана при К.Нкрума	Служба партійна, але не політизована. Наприклад: Ізраїль
	Низька	Служба не партійна, але політизована. Наприклад: Таїланд	Служба і не партійна, і не політизована. Наприклад: Велика Британія

Серед останніх моделей взаємовідносин між політиками і бюрократією, жваву дискусію серед науковців викликала модель, запропонована професором Пітсбурзького університету США Б.Гай Пітерсом [10, с. 256-282].

В основі його першої з п'яти моделей – "формально-правової" – лежить традиційна концепція, запропонована ще В.Вільсоном, – чіткий поділ між політиками та адміністрацією. Згідно з цією моделлю, попри те, що реальне управління знаходиться в руках державних службовців, проте вони готові виконувати накази політичних призначенців.

Друга модель отримала назву "сільське життя" через те, що центральні відомства є своєрідним селом: усі знають один одного, мають приблизно однакову освіту та соціальне походження. Ця модель передбачає, що державні службовці й політики виступають частиною єдиної державної еліти і вони не повинні вступати у владні конфлікти в межах структури цієї влади.

Свого роду підмножиною моделі "сільського життя" виступає третя модель – "функціональне сільське життя". Якщо перша модель передбачає інтеграцію політичних і адміністративних еліт у вищих ешелонах уряду, то друга – розміщує цю інтеграцію за функціональним принципом.

Четверта модель – "модель змагальності" передбачає між політиками та чиновництвом не партнерство, а конкуренцію за владу та контроль над політикою. Попри те, що політики мають певну перевагу з огляду на їх становище в політичній системі суспільства, проте це до певної міри нівелюється тим, що бюрократи мають тісніші зв'язки в середині своєї групи.

Останньою є "адміністративна модель держави", для якої характерний чіткий поділ між тими, хто приймає політичні рішення, та управлінцями, але при цьому державні службовці виступають домінуючою силою. Це в першу чергу пов'язано зі зниженням ваги законодавчої влади в процесах управління, з тим, що в політиків відсутній управлінський досвід керівництва великими відомствами.

Підсумовуючи, хотілося б зазначити, що для англо-саксонської традиції характерна нейтральність державної служби, на відміну від континентальної, де вона більш політизована – чиновникам дозволено носити партійний квиток.

Зазначені моделі є радше теоретичними, а як показує реальне життя стосунки між представниками політичної еліти та вищою управлінською ланкою є набагато складнішими. Це викликано в першу чергу тим, що досить складно збалансувати в урядуванні, з одного боку, постійність, нейтральність, знання, досвід, що йде від вищої державної служби, з динамізмом, лідерством, що притаманне політикам. Необхідно зазначити, що інколи між цими двома управлінськими державними ланками досить складно провести чітку лінію розмежування.

Хоча сьогодні політики та науковці не схильні проводити чітку межу між політичними й адміністративними функціями і це питання продовжує залишатися предметом дискусій, однак у більшості демократичних держав протягом минулого століття відбулося розмежування політичних і адміністративних посад. Для недемократичних країн в тому числі і для колишніх країн соціалістичного табору, де діяла одна партія, така постановка питання не носила актуального характеру. Однак одразу після повалення комуністичних урядів протягом 90-х років більшість держав Східної Європи провели відповідні реформи. На сьогодні немає жодної країни Європейського союзу, де не відбувся б процес розмежування державних посад у виконавчій гілці.

Що стосується України, то вона має певний досвід. Так у роки Української революції 1917-1921 рр., хоча і юридично не було розведено політичні й адміністративні посади, проте при зміні влади і переході її від Центральної Ради до Гетьманату, а згодом до Директорії звільнялися тільки міністри та їхні заступники. Іншими словами ми можемо говорити про існування де-факто розмежування адміністративних і політичних посад.

У радянський період ця тема не була актуальною для України, оскільки існувала однопартійна система. Окрім цього, всі політичні питання вирішувала Москва, залишаючи Києву фактично суто адміністративні.

З відновленням української держави у 1991 році почала формуватися власне національна система державного управління.

Перша спроба запровадити принцип політичної нейтральності в державному управлінні припадає на 2001 рік, коли в Україні з'явився інститут державних секретарів у міністерствах та Секретаріаті Кабінету Міністрів.

Оскільки це робилося поспіхом, без належного обговорення у професійних і політичних колах, роз'яснювальної роботи в суспільстві щодо доцільності впровадження цього інституту, то реформа почала "пробуксовувати".

Вельми показовим у даному контексті стало те, що після 2002 року в держслужбі запроваджується політичний принцип призначень на адміністративні посади [3]. Усе це в підсумку нівелювало позитивні сторони впровадження інституту державних секретарів, і у травні 2003 року він був скасований.

Однак, новітня українська історія показує, що зміна політичного керівництва держави обумовлює зростання плинності кадрів у відповідних роках. Так, наприклад, у 2005 році звільнилося на 9,6 тис. осіб більше ніж у середньому за попередні роки [6, с. 22]. Хоча формально чиновники звільнялися за власним бажанням, але, швидше за все, їм створювали такі умови, які не дозволяли перебувати на державній службі.

На сьогодні в Україні продовжує залишатися невизначеним інституціональне розмежування між політичними та адміністративними

посадами. Попри певні позитивні зрушення протягом останніх двадцяти років, ми так і не стали свідками досягнення певного балансу сил між обома складовими управлінської еліти.

Загалом, якщо дотримуватися моделей, запропонованих Ш.Ейзенштадтом, то в 90-х роках в Україні діяла транзиторна модель, з огляду на те, що чиновництво почувало себе досить вільно, оскільки формувалися політичні інститути влади. На початку ХХІ століття її змінила традиційна модель – тепер уже домінували політики. Проте, як показує світовий досвід, найефективнішою є модернізаційна модель, для якої характерна автономність чиновництва від політиків.

Розмежування політичних та адміністративних посад дозволило б вирішити декілька завдань, зокрема:

- ✓ зменшити ризик для стабільності держави;
- ✓ забезпечити спадкоємність і безперервність управління;
- ✓ посилити інституційну спроможність державного управління;
- ✓ мінімізувати прояви корупції;
- ✓ убезпечити суспільство від реалізації популістських ідей, ручного "керування";
- ✓ унеможливити вчинення політичних репресій;
- ✓ деполітизувати державну службу;
- ✓ наблизити політико-управлінські відносини до євростандартів;
- ✓ підвищити якість надання послуг;
- ✓ суттєво зменшити плінність кадрів, підвищити їх професіоналізм.

*Висновок.* Практика реалізації реформ державного управління показує важливість координації їх окремих елементів і заходів. Консервація або затримка змін в одних елементах системи державного управління – можуть загальмувати і знецінити модернізацію інших.

Тому в контексті розпочатої у грудні 2010 року главою держави адміністративної реформи, першим кроком якої став Указ Президента № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" [8], одним з ключових питань залишається реформування системи державної служби, а саме: розмежування політичних і адміністративних функцій та посад у державному управлінні.

Вирішити цю проблему допоможе новий законопроект Закону України "Про державну службу", який пройшов перше читання у Верховній Раді. Сподіваємося, він буде прийнятий найближчим часом в цілому і стане черговим кроком на шляху до підвищення ефективності державного управління в державі.

*Використані джерела інформації:*

1. Вильсон В. Наука государственного управления / В.Вильсон. – Режим доступа : <http://stud.spa.msu.ru/library/3/tgu/classics/wilson.htm>
2. Гаман-Голутвина О. Определения основных понятий элитологии / О.Гаман-Голутвина // Полис. – 2000. – № 3. – С. 97-103.

3. Горбулін В. Сектор безпеки: стан і напрями реформування / В.Горбулін, О.Литвиненко // День. – 2009. – № 232.
4. Драго Р. Административная наука / Р.Драго. – М. : Прогресс, 1982. – 215 с.
5. Ключев А. Майбутнє України: глобальні виклики та можливості / А.Ключев // Дзеркало тижня. – 2011. – №35.
6. Мотренко Т. Новий закон про держслужбу нам потрібен як повітря / Т.Мотренко // Віче. – 2009. – № 1. – С.20-23.
7. Ребкало В. Формування світоглядних засад національної управлінської еліти / В.Ребкало, В.Тертичка // Сучасна управлінська еліта в Україні: якісні характеристики, шляхи та методи підготовки: Моногр. / За ред. М.Пірен, В.Ребкала. – К., 2003. – С. 36-54.
8. Указ Президента № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади". – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.
9. Eisenstadt S. Les problèmes de bureaucratie naissante dans les régions en développement / S.Eisenstadt // Hoselitz B., Moore W. Industrialisation et société. – Paris : Unesco-Mouton, 1963.
10. Peters B. Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making / B.Peters // Lane J. E. (ed.) Bureaucracy and Public Choice. – London : Sage Publications, 1987.
11. Riggs F. The structure of government and administrative reform / F.Riggs // Braibanti R. (ed.) Political and administrative development. – Durham : Duke University Press, 1969.

*Рецензент: Пірен М.І., д.соціол.н., професор.*

УДК 354.340

**Клименюк О.М.,**  
аспірант КНЕУ

## **НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ**

*На основі аналізу теоретичних положень у сфері державного управління та загальних юридичних наук сформовані напрями удосконалення механізму державного управління правоохоронною діяльністю.*

*На основе анализа теоретических положений в сфере государственного управления и общих юридических наук сформированы направления развития механизма государственного управления правоохранительной деятельностью.*

*Principles of law enforcement mechanism based on theoretical approaches in the sphere of the public administration were established in this article.*

**Постановка проблеми.** Система державного управління правоохоронною діяльністю займає особливе місце та відіграє найсуттєвішу роль у розвитку будь-якої держави. Вона пов'язана з усіма видами екологічної, соціальної, економічної діяльності держави і від її досконалості суттєво залежить якість життя людини, її безпека, рівень демократії країни. За роки незалежності України в країні не вдалося побудувати досконалу систему державного управління правоохоронною діяльністю, яка була б фундаментом сталого розвитку країни, забезпечила