

В. П. СОЛОВИХ

ТИПИ ТА МОДЕЛІ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено типи політико-адміністративних відносин, що виникають у процесі державного управління. Визначено основні моделі цих політико-адміністративних відносин. Розглянуто переваги та недоліки певних моделей політико-адміністративних відносин.

The types of politico-administration relations which arise up in the process of state administration are investigated in the article. Basic models are determined these politico-administration relations. Appear and lacks of certain models of politico-administration relations.

Формування ефективної дієздатної системи державного управління, що відповідає сучасним вимогам демократичного державотворення, є однією з нагальних проблем сучасного українського суспільства. Особливого значення набувають питання стабілізації політичної системи, створення дієздатного державного управління через забезпечення гармонійної взаємодії всіх складових державної влади та інститутів громадянського суспільства. У цій царині постає проблема взаємовідносин між політикою та адміністрацією, що детермінує пошук оптимальної для українських реалій моделі політико-адміністративних відносин.

В українській науковій літературі питанням функціонування політичної та адміністративної складових державного управління останнім часом приділено достатньо уваги. Так, загальним проблемам функціонування державного управління присвячено роботи М. Князева, В. Корженка, Г. Одінцової, В. Мартиненка, Н. Нижник та ін. Вивченню політичної складової державного управління – роботи В. Тергички, В. Ребкала, О. Радченка, О. Крюкова та ін. Питання взаємодії політичного керівництва та державного управління розглянуто в роботах В. Токовенко. У закордонній науковій літературі теоретичним аспектам політико-адміністративних відносин присвячено роботи С. Кембела, К. Дойтча, Ю. Абербаха, Р. Пантама, Б. Рокмана, Г. Пітерса. Проте теоретичному обґрунтуванню моделей політико-управлінських відносин приділяється недостатньо уваги.

Метою цієї статті є теоретичне обґрунтування теоретичних моделей політико-адміністративних відносин у системі державного управління.

Завдання дослідження зумовлюються його метою, а саме:

- визначити чинники, що впливають на формування певного типу політико-адміністративних відносин;
- виявити критерії, що визначають певну модель політико-адміністративних відносин;
- визначити взаємозв'язок між типом держави та моделлю політико-адміністративних відносин;

– запропонувати евристичні моделі політико-адміністративних відносин у системі державного управління.

Моделі політико-управлінських відносин визначаються низкою чинників, детермінованих історичними, культурними, ціннісними уявленнями про співвідношення держави та суспільства. Залежно від трактування суті та змісту держави в суспільних процесах сформувалися певні уявлення про співвідношення між політикою та адміністрацією як між стратегічним баченням структури й організації суспільства та методами і способами реалізації суспільно значущих інтересів.

Спробуємо дослідити, які моделі політико-управлінських відносин були притаманні для кожного типу суспільства, а також відповідної для них держави та моделі державного управління.

Певний тип політико-управлінських відносин визначається через такі аспекти: 1) структурний – організація політичної та адміністративної складової державного управління у просторі; 2) функціональний – роль політичної та адміністративної складових у процесі державного управління; 3) комунікативний – спрямованість, інтенсивність та екстенсивність зв'язків, що виникають у процесі державного управління між політичним та адміністративним компонентами і між цими компонентами та іншими складовими суспільства. Залежно від типу суспільних відносин (типу суспільства) формувалися певні моделі політико-адміністративних відносин.

Перший тип – традиційне суспільство. Для нього притаманним було трактування держави як патріархальної традиції, сутність якої розкривається через її здатність забезпечувати внутрішній порядок та зовнішню безпеку. Держава асоціювалася з великою родиною, де володар (монарх, імператор, король, князь) виступає батьком, а люди – його дітьми. При цьому володар повністю контролює суспільство та визначає напрямки його діяльності через владу та владні механізми. Тому ми говоримо про політичну державу, що ґрунтується виключно на владних механізмах.

Структурний аспект політичного та адміністративного компонентів відповідно визначався у вигляді суб'єктно-об'єктної парадигми, за якої держава, через владу та владні механізми, повністю контролювала розвиток суспільних відносин. Отже, політичний компонент відіграв панівну роль у процесі державного управління.

Політичний компонент формувався завдяки двом механізмам. Перший – спадкоємність: передання влади у спадок від одного члена родини до іншого. Другий – революційний, шляхом зміни, як правило через переворот, правлячої родини при владі. Структурно політичний компонент становив єдину централізовану інституцію.

Адміністративний компонент, тобто структурні елементи, відповідальні за технічну організацію процесу державного управління, повністю був підконтрольний та підзвітний носіям влади. Вони розглядалися лише як обслуговуючий персонал володаря. Відповідне формування апарату було повністю підпорядковано волі владних суб'єктів, або ж політичному компоненту. Інакше кажучи, структурно-політичний та адміністративний компоненти фактично були поєднані між собою.

У функціональному аспекті основним призначенням політичного компонента була повна регламентація життя суспільства, а адміністративного – виконання волі та настанов політичного компонента.

З точки зору комунікативного аспекту, між політичним та адміністративним компонентами існував інтенсивний канал впливу, що мав спрямованість від політичного до адміністративного. Також існував інтенсивний лінійний канал впливу політичного компонента на суспільство і слабкий за своєю інтенсивністю канал впливу адміністративного компонента на суспільство. При цьому був цілком відсутній будь-який вплив з боку суспільства на систему державного управління.

Отже, формування загальної мети діяльності та контроль її виконання в традиційному суспільстві покладається на політичний компонент системи державного управління, який фактично є центральним елементом процесу державного управління. Тобто можна казати про такий тип політико-адміністративних відносин, за якого політичний компонент повністю поглинає адміністративний.

Другим типом суспільства є індустріальне. Цей тип суспільства породжує два типи держави – правову та соціальну. Вони є логічним продовженням держави політичної, проте, на відміну від неї, держава та відповідне державне управління наділяються іншими якостями.

Так, у правовій державі, основним регулятором суспільних відносин виступає не влада, а право. На перший план виходять права людини і, відповідно, обмеження влади. Відносини між державою та суспільством мають чітку регламентацію, яка знаходить своє відображення в законах – обов'язкових правилах не тільки для пересічних членів суспільства, а і для влади. Відповідно, відбувається регламентація державного управління, як професійного виду діяльності, основана на чітких правилах, функціях та повноваженнях, з ієрархічною системою розбудови.

Політичний компонент за такого типу держави становить більш складну структуру. Основним призначенням його є обмеження влади окремого індивіда та представлення інтересів більшості населення. Тож, за правової держави формування політичного компонента передбачає виборність представників до органів влади.

Змінюється і функціональний аспект політичного та адміністративного компонентів. Так, основним призначенням політичного компонента стало представлення інтересів більшості населення та визначення загальних стратегічних напрямків розвитку суспільства. Призначення ж адміністративного компонента залишилося майже незмінним – технічна реалізація визначеної політичним компонентом стратегії. Проте суттєвою відмінністю від попереднього типу політико-адміністративних відносин стало формування адміністративного компонента, який здійснювався на засадах певних правил, а не з волі носія влади. Тож, функціонально та структурно відбулося розмежування політичного та адміністративного компонентів.

У комунікативному аспекті змінилися пріоритети взаємовідносин між політичним та адміністративним компонентами і суспільством. За політичним компонентом залишилася лише функція контролю діяльності адміністративного компонента, а адміністративний компонент отримав незалежність щодо здійснення своїх повноважень. Політичний компонент став підзвітним перед суспільством, а основні питання щодо управління публічною сферою перейшли до адміністративного компонента.

Значить, можна говорити про наявність такого типу політико-управлінських відносин, за якого політичний та адміністративний компоненти мають чітке

функціональне навантаження, і вони є структурно розмежовані між собою. Тобто йдеться про такий тип політико-управлінських відносин, коли політичний та адміністративний компоненти розмежовані один з одним, або ж про дихотомічну модель політико-адміністративних відносин.

Наступним типом держави стала соціальна держава, поява якої пов'язана з розв'язанням протиріччя, що виникло в результаті нерівного розподілу ресурсів між членами суспільства. Відповідно змінилися роль та функції держави й державного управління. Окрім забезпечення захисту громадян, дотримання їхніх прав, з'явилася необхідність справедливого перерозподілу ресурсів між членами суспільства. Тому держава почала виступати активним учасником економічних, соціальних та гуманітарних процесів. Перед державою постало завдання здійснення ефективного менеджменту, а не формального виконання обов'язків. Відповідно відбуваються зміни в політико-управлінських відносинах.

Структурно-політичний та адміністративний компоненти будуються на принципі децентралізації влади. Ця децентралізація може здійснюватися через поділ великих ієрархічних відділів на менші агенції через перерозподіл функцій або через використання приватних чи квазіприватних організацій для надання послуг населенню.

У функціональному аспекті змінюється роль та зміст діяльності адміністративного та політичного компонентів. Основне призначення адміністративного компонента – надання якісних послуг, а політичного – створення умов для конкурентного середовища для організацій, що надають послуги.

У комунікативному аспекті, на відміну від попередньої моделі, панівну роль у політико-адміністративних відносинах починає відгравати адміністративний компонент. Це пов'язано з тим, що основне призначення державного управління – це надання якісних послуг, і на перший план виходять децентралізовані невеликі агенції, що надають ці послуги. При цьому адміністративний компонент отримає можливість впливу на політичний компонент, а суспільство, як споживач послуг, отримує, через можливість вибору постачальника послуг, можливість екстенсивного впливу на адміністративний компонент.

Отже, політико-управлінські відносини набувають певних ознак. На перший план виходить адміністративний компонент, який відіграє панівну роль у реалізації політики. Тобто можна говорити про поглинання адміністративним компонентом політичного.

Останнім типом суспільства більшість дослідників вважають інформаційне суспільство. Для цього типу суспільства переважними є такі типи ресурсів, як знання та інформація, що детермінує нові вимоги до держави та державного управління. Держава починає виступати не менеджером, а інноватором розвитку суспільства. Державне управління розглядається не як процес регулювання, контролю та координації, а як створення відповідних умов для вільного розвитку кожної людини. Окрім традиційних функцій захисту та соціального забезпечення, держава зі своїми органами створює умови для всебічного розвитку процесів самоорганізації в суспільстві. Тож, на зміну суб'єктно-об'єктній приходить суб'єкт-суб'єктна парадигма державного управління.

У структурному аспекті організація політичного та адміністративного компонентів державного управління ускладнюється. Замість єдиного центру влади та прийняття управлінських рішень у соціальному середовищі утворюються велика кількість конкурентних щодо один одного центрів влади та управління, які уособлюють інтереси більшості населення і намагаються їх реалізувати.

У функціональному аспекті політичний та адміністративний компоненти набувають нової якості. Політичний компонент виступає як артикулятор та агрегатор різноманітних інтересів, а адміністративний послуговує інструментом їхньої реалізації. Державне управління як цілісна система виконує функцію стимулювання суспільного розвитку та створення рівних можливостей для реалізації потреб та інтересів кожної людини.

З точки зору комунікативних особливостей взаємодії між політичними та адміністративними компонентами системи державного управління та суспільства, з'являються інтенсивні канали взаємного впливу, що детермінуються процесами самоорганізації та мережевою структурою суспільства.

Отже, політико-управлінські відносини набувають нової якості. Вона проявляється в тому, що як політична так і адміністративна складові залучені до процесу формування та реалізації політики. Тобто йдеться про діалоговий тип політико-управлінських відносин.

Підсумовуючи вищесказане, можна стверджувати, що зв'язки між політичним та адміністративними компонентами (їхня відсутність або наявність) визначають тип політико-адміністративних відносин у певній державі. Ключовими параметрами для обґрунтування певної моделі виступають участь політиків та адміністраторів у формуванні та реалізації політичного курсу (участь у формуванні публічної мети) та контроль здійснення політики. Умовно можна виділити три евристичних типи моделей політико-адміністративних відносин:

- поглинання – фактичне домінування або політичного, або адміністративного компонента у процесі здійснення державного управління;
- диогомічний – розмежування політичного та адміністративного компонентів;
- комунікативний – взаємовплив політичного та адміністративного компонентів.

За першого типу моделі можливі дві ситуації. Перша визначається повним поглинанням у системі політико-адміністративних відносин політичним компонентом адміністративного. За такої ситуації доступ до адміністративного компонента відбувається лише через політичний, а зі зміною політичних осіб стається майже повна зміна службовців адміністративного компонента. Політичний компонент не лише визначає політичний курс, а й бере безпосередню участь у технічній його реалізації.

Ця модель має переваги, якщо політики формально готові не лише до формування політики, а й до технічного здійснення цього курсу. В умовах представницької демократії та складності процесу управління, який вимагає спеціфічних навичок та знань, це забезпечити не завжди можливо. Тому недоліком цієї моделі виступає нестабільність державної служби – зміна політичного компонента приводить до зміни адміністративного компонента. Це стимулює розвиток тенденцій у державній службі, коли можливість кар'єри або взагалі прихід на державну службу пов'язані не з професійними якостями особи, а з її політичними поглядами.

Така модель у крайньому своєму вияві може привести до розвитку патронажного типу відносин між політикою та адміністрацією. Певним чином вона притаманна державам із парламентською формою правління, коли політичний компонент формує вищу ланку адміністративного. У чистому вигляді вона була присутня в системі політико-адміністративних відносин Канади 1945 – 1960 рр., коли політики, які програвали політичну боротьбу, але мали суттєвий вплив у системі влади, обіймали посади вищої ланки державної служби. Деякі елементи цієї моделі присутні в Україні – значна кількість посадових осіб адміністративного компонента в минулому були політиками або призначені на певну посаду виходячи з їхньої політичної лояльності до владної політичної еліти.

Поглинання адміністративним компонентом політичного пов'язано з гіпотезою стосовно того, що чиновники є більш підготовленими у сфері управління державою, аніж політики, і тому, на думку Б. Пітерса, “почуваються більш здатними діяти відповідно до формальних напрямків влади” [7]. Переваги моделі в тому, що за часів політичної нестабільності держави вона відтворює елемент стабілізації суспільних процесів. Прикладом такої стабілізації була Франція за часів IV Республіки, коли в політичній складовій змінилося 23 уряди лише протягом 12 років (1946 – 1958 рр.). Проте завдяки стабільності адміністративного компонента дуже тяжких наслідків для французького суспільства це не мало.

Однак політичний компонент є тим сегментом суспільного життя, де відбувається інтегрування приватних інтересів у публічний, що стає основою функціонування соціуму, а адміністративний компонент є сегментом суто технічної реалізації публічної мети, яка безпосередньо стосується приватних справ. Отже, у разі домінування адміністративного компонента можлива ситуація, коли публічний інтерес не знаходить свого відбиття в діяльності адміністративного. Більшість членів суспільства перестають відчувати власну безпеку й захищеність. Це неминуче призводить до соціальної нестабільності та напруги. Така модель ідеально працює в Китаї, де існує дуже давня традиція державного адміністрування. При цьому моделі бюрократичної побудови механізмів держави, які були запропоновані ще Конфуцієм (551 – 479 до н.е.), сформували певну традицію політико-адміністративних відносин, яка, попри нинішній комуністичний політичний режим, відіграє важливу роль у функціонуванні системи влади.

Другий виокремлюваний тип визначається дихотомічним поділом на політику й адміністрацію. Методологічний зміст цієї моделі, як зазначав О. Рабренович, полягає в наявності чіткого розподілу між політикою, з одного боку, та її виконанням – з іншого [4, с. 12]. У теоретичному плані, дихотомічна модель “політика – адміністрація” оснований на ідеї демократичного контролю й принципі панування права. Відповідно до цієї ідеї політичний курс повинні визначати вибрані демократичним шляхом посадові особи (президенти, депутати парламенту тощо), а виконувати – адміністратори (державні службовці). Така модель, як вважається, обмежує можливість корупції та збільшує ефективність діяльності політичного й адміністративного компонентів, на якій може негативно позначитися надмірне залучення політиків у “деталі механізму управління”.

Один із засновників дихотомічної моделі “політика – адміністрація” Вудро Вільсон у статті “Вивчення механізму управління” стверджує: “Адміністративна ланка

перебуває поза сферою політики як такої. Питання управління – це не політичні питання. Хоча політика ставить завдання перед адміністрацією, не можна допускати, щоб вона маніпулювала державними службовцями” [10].

Багато науковців дихотомічну концепцію “політика – адміністрація” пов’язують також із роботами М. Вебера. Вебер чітко розмежував бюрократів і політиків, стверджуючи, що їхнє співіснування вплине на політичні події ХХ ст. Тривогу М. Вебера викликало, в основному, панування бюрократії, за якого здійснення політики уряду замінюється питаннями власного виживання бюрократії. Щоб не допустити цього, М. Вебер розробив низку механізмів для обмеження влади адміністраторів (бюрократів). За Вебером, такими інструментами є правові норми, ефективний парламент і, найголовніше, політичні лідери, призначувані на пости керівників адміністративних органів (призначенці). У цьому разі відносини між політиками й адміністраторами вважаються дихотомічними, бо політики є особами, що визначають політичний курс, а бюрократи – особами, що його виконують [1, с. 645]. Ця модель, в ідеалі, передбачає співвідношення політики та адміністрації як мети і засобів її реалізації. Мається на увазі, що політики та адміністратори (управлінці) існують у двох різних світах із власними цінностями, правилами та методами [9]. На практиці така модель має як переваги, так і недоліки.

До переваг такої моделі слід віднести те, що політичний курс (“правила гри”) визначається особами, що були обрані демократичним шляхом. Отже, можна сказати, що населення (через процедуру виборів) погоджується з певним політичним курсом, тим самим надаючи йому легітимного статусу. Наступною перевагою є обмеження можливості для корупції політиків та адміністраторів, завдяки тому, що, визначивши певний курс, політик не має доступу до ресурсів, необхідних для його реалізації, а чиновник не може впливати на процес прийняття політичного курсу. Ще однією перевагою є політична нейтральність чиновника, яка забезпечує безперервність процесу державного управління. Проте всі ці переваги спрацьовують, якщо в системі влади існує чіткий механізм контролю (як політиків, так і адміністраторів) з боку суспільства, а також домінує принцип верховенства права. Якщо хоча б один із цих елементів не спрацьовує, “випадає”, то застосування цієї моделі може мати негативні наслідки для управління державою.

До недоліків моделі можна віднести, по-перше, часове обмеження діяльності політика, що може призвести до прагнення політиків приймати популістські, але не забезпечені ресурсами політичні рішення, які фактично не можуть бути виконані. По-друге – розбалансування системи влади, коли політичний та адміністративний компоненти діють відокремлено один від одного, тож, рішення, прийняті політичним компонентом, виконуються частково або взагалі ігноруються в управлінській діяльності. Усе це може призвести до ситуації порушення цілісності системи влади, що знижує дієздатність та ефективність її діяльності, а в крайньому разі – до втрати владної суб’єктності державними органами.

Третій виокремлюваний нами тип, діалогова модель, передбачає наявність у взаємодії між політичним та адміністративним компонентами як сегмента взаємозалежності, так і сегментів виключної сфери діяльності зазначених компонентів. Ця модель передбачає участь бюрократії у виробленні політичного

курсу, з одного боку, та участь політиків у його реалізації – з іншого. Модель є найскладнішою та має кілька характерних типів, які залежать від рольового статусу політиків і адміністраторів при реалізації політичного курсу.

Перший – це тип відносин, за якого адміністратори, як носії та володарі спеціальних знань та навичок, здійснюють технічне обґрунтування політичного курсу. Роль же політиків визначається їхньою здатністю чуйно реагувати на зміну потреб, інтересів і цінностей у суспільстві. Отже, політики концентрують свої зусилля на артикуляції та врівноваженні різних вимог та інтересів як широких верств електорату (неорганізованих), так і організованих груп, що мають чітко визначені інтереси [5, с. 4–8].

Другий тип відносин передбачає, що політики, на думку Абербаха, репрезентують широкі та різноманітні інтереси неорганізованих членів суспільства, а бюрократи є втілювачами вузьких інтересів конкретних організованих верств [5, с. 9]. Цей тип передбачає делегування повноважень з урегулювання політичних конфліктів адміністративним органам тоді, коли політики не здатні досягти консенсусу з питання врегулювання інтересів.

Третій тип визначається повною відсутністю чіткого рольового статусу між політиками та бюрократами. 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.

Як узагальнення зазначимо, що тип політико-адміністративних відносин трансформуються в певні моделі, які визначають рівень залучення (участі) політиків та адміністраторів до формування політичного курсу. Інакше кажучи, ключовою проблемою при визначенні певної моделі політико-управлінських відносин виступає ставлення політиків та адміністраторів до влади та їхня участь у процесі вироблення та реалізації політики. Певний тип політико-адміністративних відносин визначає модель державного управління, що буде розглянуто в наступних дослідженнях.

Література:

1. Вебер М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Избранные произведения / М. Вебер. – М., 1990. – С. 644–706.
2. Политология : учеб. пособие для вузов / сост. и ред. Н. Сазонова. – Х. : Фолио, 2001. – 831 с.
3. Политологічний енциклопедичний словник : навч. посіб. для студентів вищ. навч. закладів. – К. : Генеза, 1997. – 400 с.
4. Рабренович А. Теоретические основы политико-административных отношений / А. Рабренович // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? – М. : Права человека, 2001. – С. 10–29.
5. Aberbach J. Image IV Revisited: Executive and Political Roles / J. Aberbach and B. Rockman // Governance. – 1988. Vol. 1. – P. 1–25.
6. Niskanen W. Bureaucracy & representative government / William A. Niskanen, Jr. – New Brunswick, NJ : Aldine Transaction, 2007. – 241 p.

7. *Peters B.* Comparing public bureaucracies : problems of theory and method / B.Guy Peters. – Tuscaloosa : University of Alabama Press, 1988. – 217 p.
8. *Peters B. G.* The politics of bureaucracy / B. Guy Peters. – 5th ed. – L. ; N.-Y. : Routledge, 2001. – 388 p.
9. *Sayre W.* Premises of Public Administration: Past and Emerging / W. Sayre // Public Administration Review, 1958. – № 18. – P. 102–105.
10. *Wilson W.* The Study of Administration / W. Wilson // Classics of Public Administration. – California : Brooks/Cole Publishing Company Pacific Grove, 1991. – P. 11–24.

Надійшла до редколегії 20.01.2010 р.