

УДК 35.072.2:321

В. В. Д'ЯЧЕНКО

ОПТИМІЗАЦІЯ МОДЕЛІ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Обґрунтовано сутність оптимізації моделі політико-адміністративних відносин та визначено напрями формування нових технологій політико-адміністративного впливу на суспільно-політичні процеси в Україні.

Ключові слова: відносини, політика, процеси, держава, функціонування, суспільство, управління, система, адміністрація.

The essence of the model of political and administrative relations in Ukraine is argued. The directions of formation the new technologies of political and administrative influence on society process in Ukraine are defined.

Key words: relations, politics, process, state, functioning, society, management, system, administration.

Європейський вибір нашої держави, проголошений вищим політичним керівництвом України, це рух у напрямі реальної демократії, вищих стандартів життя громадян, розвиненого громадянського суспільства та конкурентоспроможної національної економіки. Досягнення поставлених цілей вимагає глибоких внутрішніх трансформаційних процесів, спрямованих на адаптацію існуючих в Україні стандартів і процедур роботи державного сектора до європейських норм і практик, розуміння механізмів роботи європейських державних інституцій.

Створити умови для ефективного функціонування політико-адміністративного управління в Україні – це ключове завдання кожного суспільства, воно охоплює цілий комплекс заходів з його організації та самоорганізації.

Варто зазначити, що вперше важливість оптимізації моделі політико-адміністративних відносин було визначено в політологічній думці найбільш розвинених країн наприкінці XIX ст. У гранично чіткій формі ця проблема була поставлена у працях В. Вільсона та М. Вебера. Однією зі спроб визначити теоретичні підвалини політико-адміністративних відносин у процесі формування політики стало дослідження Дж. Ебербаха, Р. Путнема і Б. Рокмена “Бюрократи і політики в західних демократіях”.

Цією проблематикою займаються також В. Авер'янов, В. Бакуменко, М. Головатий, С. Дубенко, В. Токовенко та закордонні науковці Ю. Абербах, К. Дойтч, С. Кембел, Г. Пітерс, Б. Рокман та ін.

Складність соціально-економічного розвитку та багатогранність сучасного суспільства приводить до того, що виникають як політичні державні органи з адміністративними функціями, так і адміністративні органи з політичними функціями. Як показує сучасна практика управління, не можна провести

однозначно визначену межу між політичним і адміністративним рівнем державної влади. Тому для політичного державного органу встановлюється політична відповідальність, яка адекватна його повноваженням і функціям. А для органу державного управління – форми адміністративної відповідальності.

Мета статті – розкриття сутності та змісту процесів оптимізації моделі політико-адміністративних відносин в Україні.

Розвиток суспільства – це постійне прагнення різних політичних сил завоювати владу, домогтися її чи вплинути на перерозподіл влади на свою користь. Спектр шляхів досягнення влади досить широкий – від політичних революцій, контрреволюцій, різного роду політичних переворотів (включаючи й військові) до політичних виборів як механізму реалізації влади в демократичних державах.

Механізм реалізації влади передбачає:

- наявність партнерів, які беруть участь у владних відносинах;
- волевиявлення суб'єкта політики, зафіксованого у формі правових актів з констатацією санкцій у разі невиконання їх;
- нормотворче закріплення права одних видавати законодавчі акти, а інших – виконувати їх;
- обов'язковість підпорядкування громадян тим, хто здійснює владу [6].

Державне управління спрямовано на регулювання політичних, соціальних та економічних процесів у суспільстві. Також під державним управлінням розуміється діяльність органів державної влади та їх посадових осіб щодо реалізації визначеної політики. На відміну від адміністративної роботи, яка здійснюється згідно з чинними правилами та нормами (тобто формалізованої діяльності), власне політична (публічна) діяльність пов'язана із завданням установлення нових формальних умов. Тобто “політика” виникає в середовищі, де потрібно приймати нові рішення, які не мають аналогів у минулому. Натомість у процесі буденної адміністративної роботи поточні справи вирішуються відповідно до вже наявних регламентацій, правил і настанов, тоді як “політика” має справу з тими проблемами, які вже неможливо розв'язати за допомогою раніше визначених установлень. Політика спрямована на встановлення нового регламенту адміністративної діяльності, вона “починається тільки там, де ще немає раціоналізації, де ми змушені приймати рішення в ситуації, яка не врегульована розпорядженнями” [10, с. 100].

Головне у творенні політики – це визначення суті проблеми, розв'язання якої потребує втручання державних органів влади. Прийняттю політичних рішень має передувати публічне обговорення всіх обставин виникнення суспільно значущої проблеми та оптимальних варіантів її розв'язання. Політичне рішення характеризується тим, що суб'єкту публічної політики доводиться обирати найбільш оптимальний варіант із кількох альтернатив. Адміністративна робота в такому контексті є реалізацією прийнятого політичного рішення. Тобто адміністративна діяльність пов'язана з інструментальною складовою здійснення політики і тому повинна бути регламентована відповідними нормами. Адміністративне рішення завжди має справу з чітко окресленим і регламентованим порядком вирішення проблем.

Отже, політика й управління є взаємозалежними суспільними сферами, які об'єднують загальна природа походження, що пов'язана із феноменом влади. Ці сфери впродовж історичного розвитку співвідносилися по-різному, але їх завжди об'єднувало уявлення про владу як про організовану силу, яка спрямована на врегулювання соціальних, економічних та особистих відносин [3].

Упродовж тривалого часу вважалося, що між “політикою” і “адмініструванням” повинна пролягати чітка інституціональна межа: політичні інституції мають займатися публічним виробленням політичних рішень, натомість адміністрація – нести відповідальність тільки за їх виконання на практиці. Стверджувалося, що державним управлінням розуміється діяльність органів державної влади та їх посадових осіб щодо реалізації визначеної політики [19].

Вудро Вільсон, якого вважають засновником концепції такого розмежування, відстоював думку, що “адміністративна ланка перебуває поза сферою політики як такою. Питання управління – це неполітичні питання, хоча політика ставить завдання перед адміністрацією, не слід допускати, щоб вона маніпулювала державними службовцями” [4]. Як вважав В. Вільсон, збереження і розвиток демократії можливі тільки за умови здійснення постійного контролю політиками за адміністративною діяльністю. Згідно з його концепцією, зміни в політичній сфері не мають впливати на функціонування адміністративної системи, яка повинна бути в змозі реалізувати будь-які рішення обраних на виборах політичних лідерів.

Ця концепція була поширена в XIX ст., однак подальший історичний розвиток довів помилковість абсолютизації такого погляду. Під впливом узагальнення досвіду роботи урядів у першій половині XX ст. у науці виникла функціоналістська модель, згідно з якою управління є процесом прийняття рішень, а політика забезпечує їх легітимність. Згідно з цією концепцією, “політикою і легітимацією влади займаються правлячі економічні й політичні еліти, а організаційні структури управління здійснюють виконання їх рішень. Сучасні уряди беруть активну участь у формуванні порядку денного політики, їх діяльність справляє суттєвий вплив на процеси легітимації влади” [6, с. 22].

Повне розмежування призводить до зниження якості як адміністрування, так і політики. За цих умов політики стають безвідповідальними, натомість система адміністрування виявляється “жертвою” політичної кон'юнктури. Водночас адміністративна система зосереджує величезні ресурси, які в умовах слабого публічного політичного контролю можуть використовуватися в особистих або корпоративних інтересах. Для контролю над гіпертрофованим зростанням адміністративної влади й унеможливленням трансформації державної політики у спосіб обслуговування особистих і корпоративних інтересів публічна політика використовує такі засоби, як політичний контроль за діяльністю адміністрації, виборність вищого управлінського персоналу, підзвітність виконавчої влади парламенту, відкритість адміністративної вертикалі [18].

У дослідженні Дж. Ебербаха, Р. Путнема і Б. Рокмена “Бюрократи і політики в західних демократіях”, автори наполягають на існуванні чотирьох можливих моделей побудови відносин між політичними публічними діячами і державними службовцями. Модель I (“політика – адміністрація”) утверджує дихотомічний поділ сфери політики й адміністрування в тому вигляді, як його розумів Вільсон. Модель II (“інформація – інтереси”) передбачає участь чиновників у формуванні політичного курсу, яка, проте, є доволі обмеженою. Згідно з цією моделлю, чиновники дають експертну оцінку на основі своїх знань та інформації, у той час як політики займаються питаннями основних цінностей і мають великі можливості для політичного маневру. Модель III (“діяльність – рівновага”) передбачає, що в політичному процесі беруть участь на паритетних умовах як політики, так і державні службовці. За цією моделлю, політики виражають різноманітні інтереси суспільства, а бюрократи є провідниками вузькокорпоративних інтересів. Таким чином, політики виступають у ролі “активізатора”, який керує змінами в політиці, тоді як бюрократи відіграють роль “стабілізатора”, що проводить політику, пристосовуючи її до конкретної ситуації. Модель IV (гібридна) припускає, що розбіжності між ступенем участі політиків і державних службовців у процесі формування політичного курсу поступово нівелюються і спостерігається тенденція до зближення цих двох груп. Особливо це стосується вищих державних службовців, наділених не тільки адміністративними можливостями, а й високим рівнем наблизеності до політичної діяльності, причому другий аспект часто явно переважає. Водночас, за цією моделлю, при призначенні на вищі посади в державній службі посилюється вплив політичних мотивувань, що призводить до пересування кадрів зі сфери політики у сферу управління, і навпаки. Таким чином, межа між політичним та адміністративним управлінням повільно, але неухильно розмивається [12, с. 18].

Розподіл між політичною та адміністративною сферами потрібен, по-перше, задля кращої взаємодії між цими сферами. Коли говориться про врядування, то розуміється, що йдеться про напрями змін, починаючи від монархії, через зміну різних режимів, потім через уряд як систему державного управління та демократичної влади, а тепер дедалі частіше вживається новий термін – урядування [20].

У всьому світі державне управління зазнає радикальних перетворень у відповідь на глобалізаційні виклики та наступ інформаційних технологій. Ці процеси змушують державне управління врівноважувати інтереси різних суспільних груп, ініціювати конкретні напрями економічної й соціальної політики та регулювати правове поле задля інтересів вітчизняних і міжнародних гравців. Зі зростанням поінформованості суспільства, поширенням вільного доступу до технічних інструментів передання й отримання інформації (інтернету) зростає рівень очікування щодо ведення суспільних справ, і державні управлінці дедалі більше залучають до цього процесу громадян. З одного боку, громадяни вимагають зменшення бюрократії та регулювання, з іншого – хочуть дієвішої державної служби. Ці суспільні очікування задовольняють політики, котрі,

приходячи до влади, намагаються перебудувати державну службу так, щоби підсилити її ефективність [14].

Сучасна конституційна система ґрунтується на принципі стримувань і противаг. Безсумнівно, необхідно також знайти оптимальний баланс у відносинах між управліннями та політиками. Новий соціально-політичний контекст призвів до еволюції системи державної влади, результатом чого стала зміна чисельності державних посадовців та підвищення ролі управлінців у виробленні політичних програм. Зростання чисельності висококваліфікованих державних службовців – через відкритий і прозорий конкурсний відбір – має забезпечити високий рівень ефективності державної служби [17].

Деполітизація державної служби також має стати найнагальнішим і найпослідовнішим завданням з реформування державної служби в Україні. Деполітизацію слід розуміти як розмежування державної служби та політичної діяльності. Вона має усунути пряме політичне керування державною службою та водночас зміцнити політичне лідерство й демократичний контроль над діяльністю державної служби. Метою має бути побудова державного управління, основою якого є політично нейтральні фахівці, що гарантуватимуть наступність державної влади за зміни урядів [16].

Розглянемо п'ять можливих моделей взаємозв'язку між політикою та бюрократією.

Першою з п'яти моделей є веберівська, або вілсонівська концепція, за Максом Вебером або американцем Вудро Вілсоном, котрий написав відоме есе про державне управління в 1887 р. до того, як йому довелося самому зіткнутися з цими проблемами вже як президентові Сполучених Штатів Америки. Це модель формального законодавчого розмежування політики та управління, що передбачає розмежування професій, постійність державної служби або ієрархії, але, що цікаво, – особливо у Вілсона, а також і в деяких працях Вебера – у цій схемі державний управлінець був фактично вищим. Він мав виконувати вказівки своїх політичних керівників, але був вищим у тому сенсі, що державне управління – це наука, а політика – це лише мистецтво. Тож державне управління можна вивчати як науку, тоді як політика є політикою.

Отже, особливо за Вілсоном, у цьому разі саме державний службовець був тим, хто дійсно робив справу, навіть попри те, що мав давати політикам правити та скеровувати державну політику. Були, звичайно, спроби зробити розмежування політики й управління реальним. Але в багатьох аспектах це залишається більш риторичним, ніж реальним передусім тому, що державні службовці не є роботами. Більшість із них насправді мають ідеї щодо державної політики, справді вміють думати. Вони займаються справами, котрі прагнуть зробити. Вони мають уявлення про добру державну політику. Отже, ми часто бачимо, що таке формальне розмежування насправді не є дійсно життєздатним.

Друга модель дістала назву “сільського життя” на основі концепції, що вищі щаблі влади є своєрідним селом: усі знайомі один з одним, часто мають однакове

соціальне походження й освіту, працюють у владі багато років, багато років бачать і знають один одного. Очевидно, що це є елітичною концепцією системи врядування: є одна еліта, вона править, вона має спільний інтерес, і останній полягає в тому, щоби здійснювати правління та просувати справи.

Але можна подивитися на таке село як на еліту не стільки в соціологічному, але й у політичному сенсі, боуцімто політики та бюрократи мають однакові політичні переконання; тоді село, за такої єдиної налаштованості, може також бути політичним. Таке село, особливо в його соціологічному сенсі, є дуже комфортним, клубним середовищем, де все можна робити спокійно, де, знову ж таки, усі знають один одного, де можна переговорити приватно і владнати справи. Воно також може бути дуже консервативним, тобто середовищем, яке не продукує великих змін.

Тож у країнах, які перебувають у періоді трансформацій і перетворень, така клубна, комфортна, консервативна модель урядування, очевидно, не може бути найефективнішою для продукування необхідних змін. Урешті-решт, така модель може, певною мірою, бути корумпованою, адже вона є непрозорою. До неї важко проникнути ззовні, у ній складно громадянам бути залученими до прийняття рішень. Отже, така клубна атмосфера може призводити до корупції не в сенсі грошових хабарів, а в сенсі непрозорості влади.

Третя модель – “функціонального сільського життя”. Тут ми говоримо про те, як поділяються органи влади. Вони, як ми знаємо, поділяються на міністерства, а міністерства часто зв’язані вертикально з групами інтересів, професійними групами, потім вони знову поділяються вертикально на субнаціональні органи влади – у випадку Сполучених Штатів Америки – через уряди штатів до міського врядування й нижче. Тому слід думати про врядування не лише як про засіб вироблення політики в конкретній сфері, а про врядування, що має пронизувати кілька сфер державної політики.

Але тоді функціональний поділ робить такий стиль урядування ще складнішим для досягнення. Кожна сфера державної політики має тенденцію дуже твердо стояти на сторожі своїх власних прерогатив і використовувати “свою” мову, аби тримати інших на відстані. Отже, влада часто обертається на окремі органи влади, а кожна сфера державної політики дістає змогу керувати своїми справами. Це відрізняється від елітизму, який базується на знаннях і конкретних видах професійної підготовки, аніж на соціології.

У цьому світі функціонального поділу політики дуже часто опиняються у вкрай невідповідному становищі – відносно небагато хто з них приходить, маючи великий обсяг знань і досвіду щодо державної політики. Тож у цьому разі частина завдання – зробити взаємодію державних службовців і політиків ефективнішою – це не лише творити кращих державних службовців, але й кращих політиків, – тих, котрі були б здатними краще розуміти інтелектуальні поради й ті сфери політики, за які відповідають.

Четверта концепція цих відносин базується на тому, що політики та державні службовці є супротивниками. Замість того, щоби бути партнерами, вони певною

мірою є супротивниками. Такі антагоністичні відносини можуть бути інституційними, тобто складатися зовсім не навколо державної політики чи політичної діяльності, а лише інституційних прерогатив державної служби. Зв'язки з клієнтами (бо в більшості систем урядування постійність державної служби дає їй набагато тісніші зв'язки з групами клієнтів та групами інтересів, ніж це характерно для політиків) є важливим джерелом політичної влади для бюрократії.

Останньою й, напевно, найекстремальнішою є концепція про те, що бюрократія править. По суті, сучасна демократична держава – це бутафорія, і фактично бюрократія, завдяки своїм знанням і вмінням, постійності та контролю за процесами в державному управлінні дійсно править. Знову ж таки, це – ідеальний тип, наукова абстракція, але вона містить певні аргументи. Особливо якщо ми проаналізуємо ті завдання, які постають перед політиками, коли вони приходять до влади, то видається, що бюрократія справді править [12].

Система державного управління, що склалася в Україні, характеризується невизначеністю інституціонального розмежування між політичними та адміністративними функціями. Визначивши сутність політико-адміністративних відносин, можна побачити, що, попри їхню відмінність, існує сегмент їхнього взаємного перетину: політичний курс, який політики виробляють, та адміністратори, які його реалізують. У цілому, політична й адміністративна складові утворюють систему політико-адміністративних відносин, інтеграційним компонентом якої виступає політичний курс або публічна мета. Зв'язки між політичним та адміністративним компонентами (їхні відсутність або наявність) визначають специфіку моделі політико-адміністративних відносин. Практика державного управління свідчить, що в Україні ще не сформувався інститут високопрофесійних державних менеджерів.

Перспективи подальших досліджень полягають у поглибленому дослідженні оптимізації моделі політико-адміністративних відносин, що сприятиме трансформації системи державного управління.

Література:

1. *Авер'янов В.* Інститут державних секретарів: від концептуальної моделі до практичного запровадження / В. Авер'янов // Вісник державної служби України. – 2002. – № 1. – С. 71–78.
2. *Бєбик В.* Глобальне громадянське суспільство: теорія, методологія, менеджмент / В. Бєбик // Політичний менеджмент. – 2006. – № 2 (17). – С. 140–147.
3. *Валєвський О.* Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства / О. Валєвський. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 217 с.
4. *Вильсон В.* Наука государственного управления / В. Вильсон. – Режим доступа : <http://stud.spa.msu.ru/library/3/tgu/classics/wilson.htm>.
5. *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.

6. Государственная политика и управление : учебник. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : РОССПЭН, 2006. – 384 с.
7. Дибиров А. Н. Теория политической легитимности : Курс лекций / А. Н. Дибиров. – М. : РОССПЭН, 2007. – 272 с.
8. Дзялошинский И. М. Гражданские коммуникации и публичная политика. Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: Ежегодник 2006 / И. М. Дзялошинский // Рос. ассоциация полит. науки ; глав. ред. А. И. Соловьев. – М. : РОССПЭН, 2007. – 551 с.
9. 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.
10. Державне управління: теорія і практика / заг. ред. проф. В. Б. Аверьянова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
11. Дмитренко М. Політична культура особистості трансформаційного суспільства: проблеми визначення та формування / М. Дмитренко // Нова парадигма. – 2004. – Вип. 40. – С. 179–183.
12. 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.
13. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. – 251 с.
14. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О.А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
15. Селиванов В. Людський вимір політики трансформації державного управління в Україні / В. Селиванов // Право України. – 2004. – № 10. – С. 4–10.
16. Скрипник В. Державна влада в Україні: проблемні взаємодії політики і управління / В. Скрипник // Право України. – 2003. – № 3. – С. 14–21.
17. Лахижа М. Теоретичні основи та реалії реформування владних органів України / М. Лахижа // Вісн. ДСУ. – 2005. – № 1. – С. 9–12.
18. Bertelli M. Public Administration and the Constitution / M. Bertelli, L. Laurenc. – Johns Hopkins University Press, 2006.
19. Boin A. The Politics of Crisis Management : Public Leadership Under Pressure / A. Boin. – New York : Cambridge University Press, 2005.
20. Braibant G. The past and future of public administration International Review of Administrative Sciences / G. Braibant, 2002.

Надійшла до редколегії 26.10.2013 р.