

УДК 35.01 (477) : 32.001

В. П. СОЛОВИХ

ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНІ ВІДНОСИНИ В ДЕМОКРАТИЧНІЙ ДЕРЖАВІ

Досліджено питання політико-адміністративних відносин як невід'ємної складової сучасного публічного управління. Визначено принципи оптимізації політико-адміністративних відносин. Виявлено суперечності в сучасних політико-адміністративних відносинах в Україні.

Ключові слова: державне управління, політико-адміністративні відносини, моделі політико-адміністративних відносин.

The paper explores the issues of political and administrative relations as an integral part of a modern public administration. The principles of optimization of political and administrative relations have been determined. The contradictions of the current political and administrative relations in Ukraine have been identified.

Key words: public administration, political and administrative relations, models of political and administrative relations.

Подальший розвиток українського суспільства на шляху розбудови демократичної держави має базуватися на світовому досвіді державного будівництва та історичних традиціях. На сучасному етапі існування української державності нагальним стає питання формування ефективної, дієздатної системи державного управління, яка буде зорієнтована на людину. Вирішення цього завдання потребує дослідження політико-адміністративних відносин, що сформувалися. Тому обрана тема статті є актуальною.

В українській науковій думці питанням політико-адміністративних відносин державного управління присвячено недостатньо уваги. Так, теоретичні та методологічні аспекти цієї взаємодії досліджує лише В. Голубь, яка розглядає ці проблеми в контексті 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 ін. знайшли відображення різноманітні питання щодо політико-адміністративних відносин, а саме: визначення змісту діяльності та ознак адміністративної та політичної складових, розробка різноманітних моделей політико-адміністративних відносин тощо. Проте в їхніх дослідженнях урахується лише специфіка політико-адміністративних відносин у контексті політології, соціології та права, а з точки зору державного управління це питання залишається мало дослідженим. Це актуалізує необхідність дослідження політико-адміністративних відносин з точки зору науки державного управління.

Метою цієї статті є визначення чинників оптимальних політико-адміністративних відносин у сучасних умовах демократичного публічного врядування та суперечностей, що присутні в сучасних політико-адміністративних відносинах в Україні.

Для реалізації поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: дослідити чинники, які впливають на політико-адміністративні відносини; визначити генезу становлення сучасних політико-адміністративних відносин; охарактеризувати сучасний стан політико-адміністративних відносин; виявити суперечності сучасних політико-адміністративних відносин в Україні.

Формування оптимальної моделі політико-управлінських відносин на сучасному етапі державотворення в Україні стає одним і головних завдань для подальшого вдосконалення системи державного управління. Важливою як науковою, так і прикладною проблемою стає визначення критеріїв оптимізації політико-управлінських відносин.

У цьому аспекті оптимальна модель політико-управлінських відносин має свої особливості для кожної держави. Тому пряме використання світового досвіду не може дати позитивного (очікуваного) результату, якщо не враховувати основні принципи формування сприятливої моделі політико-адміністративних відносин. У такому контексті модель політико-адміністративних відносин формується під впливом певних чинників, які визначають принципи функціонування державного управління.

Першим таким чинником, на нашу думку, є тип суспільних відносин, який притаманний для певного історичного етапу розвитку людства. Цей тип відносин визначає зміст співвідношення “суспільство – держава”. Парадигмальний вимір цього співвідношення визначається двома типами відносин, а саме суб’єктно-об’єктні та суб’єктно-суб’єктні.

Суб’єктно-об’єктні відносини визначають державу та владу як суб’єктів, які повністю керують суспільством (об’єктом). За такого типу відносин держава виступає організуючим, спрямовуючим і контролюючим інститутом суспільства. Другий тип – суб’єкт-суб’єктні відносини – передбачає партнерські відносини, що характеризуються діалоговою взаємодією держави та суспільства, переходу від держави регулятора до держави інноватора, створення в суспільстві розгалуженої мережі соціальних інститутів, які в певному соціальному середовищі є носіями влади.

За першого типу відносин структури державного управління мають ієрархічну розбудову. Держава виконує такі функції, як захист, збереження прав і соціально-економічний перерозподіл, а політико-адміністративні відносини будуються на основі домінування або політичного або адміністративного компонентів.

За другого типу відносин основу організаційної структури політичного та адміністративного компонентів складають не ієрархічні структури (хоча вони також мають місце), а мережеві. Чому саме мережеві?

По-перше, суб'єкт-суб'єктні відносини передбачають партнерські стосунки між соціальними суб'єктами. При цьому держава та її органи перестають бути єдиним суб'єктом влади. Влада в суспільстві стає поліцентричною. Утворюється багато центрів влади, що мають вплив на певне соціальне середовище і які взаємодіють між собою для досягнення як локальних, так і глобальних цілей спільного існування.

По-друге, докорінно змінюється роль держави в суспільних процесах. Вона вже не виступає єдиним об'єднуючим інститутом суспільства. Більшість важливих питань розв'язується членами суспільства поза межами державних установ. І тому держава виступає не контролюючим та спрямовуючим інститутом, а інститутом, що вирішує завдання щодо стимулювання розвитку і організації ефективної взаємодії між різними суспільними інститутами.

По-третє, важливим критерієм розвитку сучасного суспільства є його висока швидкість запровадження інновацій. Так, якщо в XIX ст. запровадження нових технологій мало термін до 100 років, у середині XX ст. – 20 – 30 років, наприкінці XX ст. – 3 – 5 років, то у XXI ст. цей термін скоротився до року, а то і до місяців. Тому рівень розвитку кожної держави визначається її здатністю швидко адаптуватися до нововведень. Ієрархічна структура завжди має дуже низький рівень адаптивної спроможності, через значний час реагування на зміну зовнішнього середовища.

Таким чином, держава за суб'єкт-суб'єктної парадигми перестає виконувати лише чітко визначені функції як за правової держави, а виступає інноватором, що стимулює розвиток суспільства відповідно до потреб кожного члена суспільства. За таких умов мова йде вже не про правову та соціальну державу, а про інноваційну державу.

Окрім вищезначених функцій (захист, збереження прав і соціально-економічний перерозподіл) держава виконує функцію стимулювання розвитку. Основна мета цього стимулювання – забезпечення конкурентоспроможного середовища для більшості людей. Як зазначали неоконсерватори – перехід від “суспільства споживання”, яке породило соціальна держава, до “суспільства досягнень”.

У такій державі політико-адміністративні відносини є не ієрархічного, а партнерського типу. Політична та адміністративна складові взаємодоповнюють одна одну, забезпечуючи баланс між соціальними запитами (що формуються та артикулюються в межах політичного компонентами) та економічною ефективністю (що забезпечується через професійну державну службу, що надає послуги). У такому випадку мова йде не про управління, а про урядовання, що на відміну від управління гармонійно поєднує методи та засоби владарювання та менеджменту. У такому випадку модель державного управління трансформується в “належне врядування”.

Таким чином, перший принцип оптимізації політико-управлінських відносин – відповідність типу держави, моделі державного управління та

відповідного типу політико-управлінських відносин або принцип детермінізму (рис. 1).

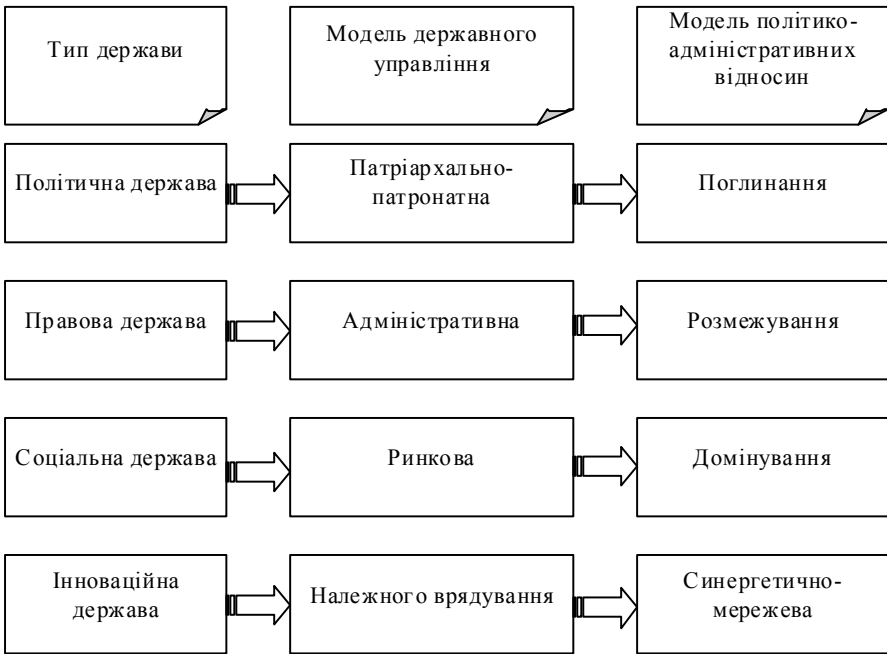


Рис. 1. Принцип детермінізму оптимізації політико-адміністративних відносин

Політико-адміністративні відносини носять як формальний, так і неформальний зміст. Формальний зміст політико-адміністративних відносин концептуалізується в законах, структурах соціальних інститутів, що мають явний характер та виявляються в певних формалізованих правилах. Неформальний зміст політико-адміністративних відносин визначається соціокультурними особливостями суспільства. Ці особливості формують у кожній людині уявлення про цінності, світосприйняття певних подій, сприйняття справедливості, відношення до інших, ставлення до влади та її інститутів тощо. Тобто, формальний зміст політико-адміністративних відносин визначає структуру, сферу впливу та тип відносин, що виникають у процесі державного управління та у співвідношенні “суспільство – держава”, а неформальний відтворює уявлення у членів суспільства про те, якими має бути структура, сфера впливу та тип відносин “суспільство – держава”. Таким чином, другим чинником формування оптимальної моделі політико-адміністративних відносин є баланс між формальним і неформальним змістом політико-адміністративних відносин.

Наступний, третій, чинник оптимізації політико-управлінських відносин визначається у застосуванні принципу ефективності діяльності системи державного управління як в цілому, так і в окремих його частинах. Це означає, що на всіх рівнях організації системи державного управління має бути забезпечено ефективність функціонування всіх її складових. Що маєтєся на увазі під ефективністю в державному управлінні?

У самому спрощеному вигляді ефективність – це відношення корисного ефекту (результату) до витрат на його одержання [5]. Щодо публічних організацій, то “ефективність діяльності публічної організації варто оцінювати подвійно: з одного боку, через оцінку наявних можливостей і того, наскільки повно вони використовуються для досягнення організаційних результатів (назвемо це внутрішньою ефективністю); з іншого – через оцінку кінцевих результатів (назвемо це зовнішньою ефективністю). При цьому варто пам’ятати, що хоча для публічних організацій зовнішня ефективність, безсумнівно, є більш важливою, вона безпосередньо пов’язана і значно залежить від внутрішньої ефективності” [4, с. 81].

З точки зору політико-адміністративних відносин внутрішня ефективність визначається взаємодією політичної та адміністративної складових як цілісної системи, що здатна своєчасно і з мінімальними затратами реагувати на зовнішні запити. Зовнішня ефективність визначається двома характеристиками.

Перша характеристика визначає механізми трансформації приватних інтересів у суспільнозначущі, з подальшою їхньою імплементацією в закони. Друга визначає якість надання управлінських послуг – тобто їхня відповідність запитам суспільства.

Наступним чинником оптимізації політико-управлінських відносин виступає відкритість державної влади. По суті, відкритість влади охоплює три головні елементи:

- прозорість (transparency), іншими словами – перебування під публічним контролем;
- доступність (accessibility) кожному, у будь-який час, всюди;
- чутливість до нових ідей та вимог, готовність оперативно реагувати (responsiveness) [6, с. 1].

Поняття “відкритість”, що використовується в тексті, одночасно охоплює і має ширше значення, ніж більш широкочживаний термін “прозорість”. Відкритість передбачає ще два аспекти – “доступність” і “чутливе реагування”, що є іншими характеристиками якості взаємодії органів влади з громадськістю, якій вона слугує.

Відкритість влади зміцнює демократію, надаючи простір для публічного контролю, протидіючи надмірній концентрації багатств чи влади в руках небагатьох та надаючи більше можливостей для участі громадськості. Політика багатьох урядів щодо забезпечення більшої відкритості, вочевидь підтверджує, що ця діяльність сприяє посиленню демократичного врядування. Деякі країни пішли ще далі, визнаючи, що самої по собі відкритості влади недостатньо для зміцнення належного врядування, натомість, досягнення цієї мети вимагає також заходів з активної підтримки спроможності громадянського суспільства використати можливості, які надає відкритість влади.

Таким чином, основними принципами оптимальних політико-управлінських відносин виступають:

- принцип детермінованості;
- принцип збалансованості;
- принцип ефективності;
- принцип відкритості.

У політико-управлінських відносинах в Україні на сьогодні спостерігається низка суперечностей. Ці суперечності відтворюють низьку ефективність і продуктивність управлінської діяльності, створюють нестабільність функціонування адміністративної складової системи державного управління. Спробуємо визначити ці суперечності.

Перша суперечність, що існує в системі політико-адміністративних відносин, визначає не відповідність моделі державного управління та типу суспільних відносин. Ця суперечність породжує “відставання” адміністративної складової від розвитку суспільних відносин.

У системі державного управління присутні дві складові – ірраціональна та раціональна. Ірраціональна визначається неформальними способами функціонування цієї системи, а раціональна – формальними її аспектами. При цьому формальна та неформальна складові державного управління часто не співпадають між собою. Це призводить до розбалансування політико-управлінських відносин та порушення принципу збалансованості формальних і неформальних політико-управлінських відносин.

З іншого боку, динамічність розвитку сучасного українського суспільства денонсує з діючою системою державного управління. Це виявляється в тому, що суспільство з насторогою ставиться до державного управління. Часто сама система державного управління представляє з себе архаїчне утворення, що не спроможне виступати інноватором, а виступає гальмуючим елементом розвитку суспільства. Чинна модель державного управління (а саме гібридна) призводить до порушення принципу детермінізму, за якого тип суспільних відносин має відповідати моделі державного управління та типу політико-управлінських відносин.

Наступна суперечність – повна залежність адміністративної складової від політичної – призводить до відсутності можливості впливати адміністративної складової на політичну. Це створює загрозу появи популізму та поступовому відмежуванню політичної та адміністративної складової державного управління, чим порушується принцип ефективності. Система державного управління, а саме його адміністративна складова, потребує суттєвих затрат на своє утримання, а її діяльність заснована не на загальних інтересах населення, а на внутрішньо-корпоративних інтересах бюрократії. Ця суперечність виявляється в постійному протистоянні між політичним та адміністративним компонентами. Причому адміністративний компонент виступає заручником політичних баталій, що виникають у межах політичного.

Третя суперечність визначається низьким рівнем залучення інститутів громадянського суспільства до діяльності системи влади та до прийняття управлінських рішень. У системі організації влади громадські організації та

інститути громадянського суспільства виступають лише як структури, що підпорядковані владі. Це пов'язано з несформованістю громадянського суспільства та відсутністю досвіду демократичного урядування.

Четверта суперечність – відсутність чітко визначеної стратегії розвитку української державності. Після зміни політичної сили при владі відбувається координальна переорієнтація основних орієнтирів та стратегічних напрямків держави. Це пов'язано з тим, що на сьогодні не сформульовано чіткої мети розвитку суспільства, яка була сприятна для всіх мешканців держави (тобто набрала легітимного статусу) і з якою була згодна політична та економічна еліта. Тому діяльність влади викликає супротив у суспільстві і потребує додаткових ресурсів для подолання цього супротиву. Чим порушується принцип ефективності.

Таким чином, існуючі суперечності в політико-управлінських відносинах потребують комплексного підходу до їхнього розв'язання. За таких умов реформа системи державної влади в Україні має включати не тільки трансформацію структури державного управління, а розробку стратегії розвитку української державності. Спробуємо розглянути основні напрямки реформування політико-управлінських відносин.

Реформа державного управління, взагалі, та політико-управлінських відносин, зокрема, має розв'язувати низку суперечностей, що склалися за роки незалежності в Україні. Специфічність цієї реформи полягає в необхідності комплексного підходу до розв'язання цієї проблеми. Комплексність розкривається в необхідності створення дієздатної системи державної влади, що відповідає уявленням сучасного суспільства про функції, напрямки та принципи діяльності цієї влади. Тому реформування має бути пов'язано (або ж торкатися) з трансформацією не тільки відносини усереднені державної влади, а і змінами в самому суспільстві.

Література:

1. *Артьомов О. Ю.* Сучасна українська культура, її вплив на соціальне та політичне життя / О. Ю. Артьомов // Актуальні проблеми державного управління. – 1999. – № 2 (4). – С. 8–12.
2. *Бакіров В. С.* Альтернативи українського політичного розвитку: “Переможець одержує усе”, картель чи пакт еліт? / В. С. Бакіров, О. А. Фісун // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства : зб. наук. пр. – Х. : ВЦ ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2002. – С. 165–168.
3. *Валевський О. Л.* Десятиріччя державної незалежності: аналіз політики трансформації посттоталітарного суспільства та стратегічні завдання на майбутнє / О. Л. Валевський // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : УАДУ ХФ, 2001. – № 2 (10). – С. 7–17.
4. *Дзюндзюк В. Б.* Проблеми й перспективи підвищення ефективності діяльності публічних організацій / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Magistr”, 2003. – 296 с.
5. Ефективність [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Ефективність>.

6. Модернізація державного сектора: відкритість влади. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби при Головному упр-ні держ. служби України, 2005. – 8 с.

7. Рудакевич О. М. Вплив ментальності на сутнісні риси політичної культури української нації / О. М. Рудакевич // Уряду України. Президенту, законодавчій, виконавчій владі. Політична культура і політичні партії України. Аналітичні розробки, пропозиції наукових та практичних працівників. – К., 1997. – Т. 6. – С. 35–39.

8. Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : монографія / В. В. Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.

Надійшла до редколегії 17.09.2013 р.