

## Література:

1. Валлерстайн И. Миров-системный анализ / И. Валлерстайн // Время мира. Альманах современных исследований по теоретической истории, макросоциологии, геополитике, анализу мировых систем и цивилизаций ; под ред. Н. С. Розова. – Новосибирск, 1998. – Вып. 1. – С. 105–123.
2. Рейтерович І. В. Політичний вимір діяльності фінансово-політичних груп у державах перехідного типу : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.04 / І. В. Рейтерович. – К., 2008. – 21 с.
3. Турчин П. В. Историческая динамика: на пути к теоретической истории / В. П. Турчин. – М. : УРСС, 2007. – 368 с.
4. North D. Institutions, Institutional Changes, and Economic Performance / D. North. – Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1990. – 16 p.

Надійшла до редколегії 12.02.2013 р.

УДК 35.072.2:321

В. В. Д'ЯЧЕНКО

## ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ПОЛІТИКИ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

*З'ясовано системні підходи щодо визначення ролі політико-адміністративного управління в сучасному суспільстві.*

**Ключові слова:** політика, держава, суспільство, управління, система, адміністрація.

*The system approaches of the role of political and administrative management in modern society are found out.*

**Key words:** politics, state, society, management, system, administration.

Сучасний період розвитку Української держави обумовлений потребою розробки оптимальної моделі вдосконалення взаємодії політичного керівництва та державного управління. Відмова від тоталітарної моделі державного будівництва ставить проблему організації політико-адміністративних відносин на нових демократичних засадах, оскільки в тоталітарній державі вони були пов'язані надзвичайно жорстко і на принципово іншій основі.

Важливість політико-адміністративного управління було визначено в політологічній думці найбільш розвинених країн наприкінці ХІХ ст. Дослідження були представлені в працях В. Вільсона та М. Вебера, хоча окремі відмінності між характером діяльності політиків і чиновників побіжно відзначалися ще стародавніми й середньовічними мислителями. Тому не

випадково американські та європейські вчені підхопили й почали розвивати тематику, яка була визначена В. Вільсоном та М. Вебером, розробляючи концептуальні засади політико-адміністративного управління (Г. Аліссон, Р. Арон, Б. Бозман, Т. Борзел, Л. Вайд та ін.).

Однак після розпаду СРСР та обрання Україною демократичного шляху державотворення різні аспекти даної проблеми почали привертати увагу й українських дослідників (В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Бебик, К. Ващенко, Д. Видрін та ін.) та російських науковців (Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, Г. Ашин, К. Гаджієв, О. Гаман-Голутвина та ін.), які досліджують у своїх працях питання політичної діяльності, політичного керівництва та державного управління.

Співвідношення політики та державного управління завжди було однією із ключових тем як політології, так і науки державного управління. У цьому контексті відображається реальний процес діяльності політичних та адміністративних структур, їх місце в політичній системі суспільства.

Мета статті – визначити напрями та проаналізувати підходи до проблем співвідношення політики та державного управління в сучасному суспільстві.

У західній соціологічній і політологічній думці політико-адміністративний апарат дістав узагальнену назву – бюрократія (з фр. – влада канцелярії).

Учені трактують бюрократію як ієрархічну систему державних інституцій та чиновників-адміністраторів, яка забезпечує чіткість і ефективність діяльності адміністрації та раціоналізоване управління суспільством.

Кожна бюрократична організація в процесі життєдіяльності під впливом змін ціннісних орієнтацій людей, удосконалення організаційної структури управління, спричиненого впровадженням нових технологій, умовами конкуренції, темпами суспільних трансформацій, змушена шукати більш новітні стратегії і методи змін [1].

Важливою є функція мотивації, від якої значною мірою залежить ефективність державного управління, оскільки від знаходження керівниками для менеджерів оптимальних мотивів їх діяльності залежать результати. Мотивація є тією причиною, яка спонукає суб'єктів адміністрування докласти максимум зусиль, щоб досягнення організаційних цілей, що задовольняють індивідуальні потреби.

В основі мотивації лежить поняття мотиву (фр. *motif*, від лат. *moveo* – рухаю), – свідоме спонукання до дії для задоволення певної потреби людини. Державна служба має власні мотиви, сюди належать престиж, владолубство, перспективи просування службовою драбиною, матеріальна винагорода, певні привілеї, політичні переконання, прагнення реалізувати свої професійні знання тощо [8].

До всіх зазначених функцій слід додати ще одну самостійну – ухвалення рішень, якій характерне те, що вона діалектично пов'язана з іншими функціями, оскільки їх реалізація стосується й обов'язкової розробки та виконання управлінських рішень.

Органи державного управління поділяються на два види. До першого належать органи державно-політичного управління, а саме: інститут глави держави та уряду; до другого – державно-адміністративні (загальнодержавні) відомства, які не входять до уряду, регіональних та місцевих адміністрацій.

Крім цього, слід виокремити органи місцевого самоврядування як органи територіальних громад. Це представницькі та виконавчі органи, які сформовані на принципах виборності та мають юридичну, організаційну, майнову самостійність, визначену законом. Утім, їх діяльність значною мірою також регламентується державою.

Регіональними представниками держави є посадові особи, які координують служби центральної державної адміністрації і здійснюють загальне державне управління, а також контроль за органами місцевого самоврядування. У Португалії – це цивільний губернатор, Греції, Італії, Франції – префект, в Данії – амтеманд, у Нідерландах – комісар королеви.

Світова практика свідчить, що політико-адміністративне управління на місцевому рівні, як правило, здійснюють:

- певні міністерства (у Португалії – міністерство внутрішніх справ, Люксембурзі – міністерство фінансів, Ірландії – міністерство навколишнього середовища) або урядом загалом;
- представники регіональних державних адміністрацій (префект, комісар, губернатор);
- керівники виконавчих органів місцевого самоврядування;
- виконавчі органи регіонального самоврядування, з повноваженнями, делегованими їм державою [5, с. 122–123].

Звичайно, зв'язок між державною службою та політичною верхівкою завжди залишається, позаяк державні службовці адмініструють процеси, що слугують політичним цілям. Взаємодія між державними управліннями та політиками, котрі є обраними посадовцями, є дуже важливою з огляду на функціонування державної служби, її професійні стандарти, неупередженість і соціальну довіру. Державні службовці та політики нерідко утворюють спільноту, котра працює задля спільних інтересів.

Теоретично легко визначити точки розмежування між двома сферами, але в реальному житті відносини між представниками політичної влади та управліннями є набагато складнішими.

Політико-адміністративне управління як цілеспрямований вплив на суспільство тоді є ефективним, коли створюється досконалий механізм його функціонування.

Найоптимальнішим варіантом його може бути модель, яка складається з таких ланок:

1. Формування ієрархії державного управління. Тут існують чотири основні концепції щодо способів вирішення цієї проблеми. Прихильники концепції елітизму вважають, що державою повинна керувати еліта, до складу якої входять обрані або призначені “нечисленні професіонали”, добре підготовлені, інформовані, високоосвічені верстви населення. Корпоративістська концепція ґрунтується на тому, що можливе узгодження в межах державної політики різнорідних групових, корпоративних інтересів як через парламентські механізми, так і за посередництва спеціальних функціональних структур типу “трьох сторін комісій”, що включають працедавців і профспілки, а третя сторона – урядові

органи, що виконують роль арбітра. Ті, хто стоїть на засадах плюралістичної концепції, відстоюють принципи створення органів, що керують державою і розробляють державну стратегію розвитку суспільства на основі вільного, рівного та пропорційного представництва всіх верств населення країни. Теоретики партисипарної системи управління відстоюють необхідність розширення сфери впливу народних мас на процес вироблення державної стратегії, а також виступають за значну децентралізацію владних повноважень державних суб'єктів, переміщення центру управління на регіональний рівень прийняття рішень, широке залучення до участі в ньому самоврядних локальних співтовариств громадян.

Міжнародна практика адміністрування свідчить, що з наведених вище моделей жодна в чистому вигляді не реалізується. Існує лише діалектичне поєднання певних їх характеристик у процесі створення легітимної системи державного управління.

2. Розроблення стратегічного курсу і прийняття державних рішень, пов'язаних із законодавчим процесом і оперативним управлінням суспільними процесами органами виконавчої адміністрації. Дієвими суб'єктами в цій ланці є законодавчі (парламент) і виконавчі (уряд) інститути. В основному, відповідно до рівня співвідношення владних повноважень між законодавчою і виконавчою гілками влади сформувались дві моделі розроблення державної стратегії розвитку суспільств і прийняття рішень:

I. Активна – передбачає основну роль законодавчих інститутів у формуванні засад і конституційних норм, виробленні загальнодержавної політики. Органи виконавчої влади за цією моделлю здійснюють як практичну реалізацію стратегічних рішень, так і технологію оперативного управління.

II. За представницької – законодавчими інститутами (парламентом) визначаються тільки загальні орієнтири модернізації суспільства. Найважливіші оперативно-стратегічні рішення формуються й реалізуються у структурі органів виконавчої влади. Така практика характерна для низки країн Європи.

3. Застосування технологічних прийомів і методів оперативного управління, пов'язаних з потребою реалізації стратегічних цілей і рішень, що належать до практичного рівня державного управління. Ця третя структурна ланка державного механізму управлінської системи за характером реалізації обумовлюється політичним режимом у державі, особливостями інституціональної взаємодії політико-адміністративних органів із громадянами, а також методами політико-правового управління суспільними відносинами (взаємовідносини примусу та переконання, насилля та закону тощо).

4. Дієвий контроль за управлінським процесом і самокорекція його режиму. Остання четверта ланка у структурі державного управління охоплює сфери судово-конституційного процесу та функціонування контрольно-наглядових інститутів і забезпечує через органи адміністрування, які в них створені, розв'язання конфліктних ситуацій, роботу всієї системи догляду й арбітражу, а також систему “зворотного зв'язку” з об'єктами управління [9, с. 314–317].

Більшість політиків, принаймні багато з них, прийшовши в уряд, не є експертами з державної політики.

Отже, варто наголосити: ці відносини багато в чому залежать від готовності державного службовця бути дієвим, тобто відігравати свою роль ефективно, знаючи, що його міністр має безліч обов'язків і може не мати багато знань і вмінь реалізувати їх, і поступово передавати їх йому.

На сучасному етапі зусилля теоретиків політико-адміністративного управління зосереджені на вирішенні низки завдань. По-перше, це пошук раціональних способів організації державного менеджменту на трьох рівнях управління: національному, регіональному та місцевому. По-друге, особливою сферою дослідження залишаються проблеми, пов'язані з підготовкою та рекрутуванням управлінських кадрів (визначення оптимальної структури штатного складу чиновників державного апарату; вимоги до менталітету і стиль роботи професійних державних службовців; боротьба з бюрократизмом та проблеми лідерства тощо). По-третє, це вдосконалення функціонування механізму державного адміністрування, а саме: розробка теорії прийняття державних рішень і політичного лідерства; методів політико-адміністративного управління в кризових і конфліктних ситуаціях тощо [11].

У науковому пізнанні теорії політико-адміністративного управління істинним повинен бути не тільки остаточний результат, а і спосіб, який веде до нього, тобто метод, який є системою правил і прийомів дослідження суб'єктів і об'єктів адміністрування з метою отримання істини.

Арсенал дослідницьких засобів та інструментів теорії політико-адміністративного управління можна поділити на три групи. До першої належать загально-логічні методи. Серед них найбільш важливими є абстрагування (під час абстрагування суб'єкт подумки фіксує будь-яку суттєво важливу для нього в певній пізнавальній ситуації властивість об'єкта адміністрування, відсторонюючись від решти властивостей, щоб спростити ситуацію і вивчити управлінський процес як такий); аналіз (розчленування адміністративної діяльності на підсистеми й елементи для їх всебічного вивчення); синтез (мислене об'єднання раніше виокремлених складових адміністративного менеджменту в певну систему теоретичних знань); індукція (загальний висновок ґрунтується на основі приватних покликань. Отримана індуктивним способом істина завжди неповна, тому індукція повинна доповнюватись дедукцією); дедукція (за допомогою цього методу із загальних посилянь відповідно до законів логіки можна зробити висновок приватного характеру); моделювання (вивчення явищ, суб'єктів та об'єктів адміністративного менеджменту через створення і дослідження їх копій (моделей), що замінюють оригінал у певних аспектах, які цікавлять дослідника); аналогія (спосіб пізнання, за допомогою якого на основі подібності об'єктів у одних ознаках роблять висновок про їх схожість); класифікація (поділ усіх досліджуваних об'єктів адміністрування на окремі групи відповідно до певних важливих для дослідника ознак) тощо.

Друга група методів – це теоретичні методи. Провідне місце серед них посідає системний аналіз, оскільки багатоаспектність державного

адміністрування обумовлює необхідність осмислення фактів у їхній сукупності і взаємозумовленості. Методологічна специфіка системного підходу визначається тим, що основним поняттям його є певний ідеальний об'єкт, який розглядають як складне цілісне утворення. Позаяк одну й ту саму систему можна досліджувати з різних позицій, системний підхід передбачає виділення насамперед певного системоутворюючого параметра, що обумовлює пошук сукупності елементів, мережу зв'язків і відношень між ними – її структуру.

Сукупність методів, що входять до складу системного аналізу, дає змогу розробляти та обґрунтовувати рішення в різноманітних, складних проблемах державно-адміністративного управління. Причому найважливішим є створення узагальненої моделі, що відтворює всі взаємозв'язки реальної менеджментської ситуації, які можуть виникати в процесі реалізації рішення.

Загалом системний підхід орієнтує дослідників на розгляд управлінських процесів, явищ насамперед як відкритих саморегулюючих соціальних цінностей, що постійно взаємодіють із навколишнім середовищем. Застосування цього підходу засноване на використанні таких загально-логічних методів як мисленнєве розчленування цілого на різноманітні за ступенем складності складові (підсистеми, компоненти, елементи) та синтез (розгляд інтегральних якостей цілісності, якими її складові елементи не володіють).

Серед принципів системного дослідження політико-адміністративного управління визначальне місце посідає структурно-функціональний аналіз. За своєю теоретичною сутністю зазначений метод має певну подібність із системним підходом. Цей аналіз займається виділенням елементів соціальної взаємодії, що підлягають осмисленню та визначенню їхнього місця і функцій у системі адміністрування. За допомогою структурно-функціонального методу можна розкрити регуляторний характер механізмів політико-адміністративного управління; дослідити зв'язок між внутрішньою структурою управління як усією системою загалом, так і складовими її елементами, й виконуваними функціями; осмислити механізм розробки структури органу управління залежно від виконуваних функцій; визначити необхідну чисельність управлінського персоналу відповідно до потреб виробництва.

У методології теорії політико-адміністративного управління необхідно особливу увагу звернути на ситуативний підхід, який фактично є логічним продовженням структурно-функціонального аналізу. Це спосіб осмислення організаційних проблем і визначення можливих розв'язків. Завдяки ситуативному аналізу менеджери організацій мають змогу визначати найбільш оптимальну структуру чи варіант управління, які відповідають конкретній ситуації, а також передбачати структурні інновації, впровадження яких збереже ефективність функціонування організації [10].

Визначальну роль у дослідженні теорії політико-адміністративного управління відіграє історичний підхід, який передбачає вивчення процесів у його послідовно-часовому розвитку, зокрема виявлення взаємозв'язку у цій сфері між минулим, сьогоденням і майбутнім. Цей підхід набув поширення і

застосування в західній та вітчизняній науковій думці. Як принцип підходу до вивчення дійсності, що змінюється в часі та розвивається, він був висунутий і розроблений у філософських системах Ф. Вольтера, Ж.-Ж. Руссо, Д. Дідро, Й. Фіхте, Г. Гегеля, К. Сен-Сімона, О. Герцена.

За допомогою історичного підходу теорію політико-адміністративного управління розглядають як у ретроспективі, так і в різні конкретно-історичні періоди існування людства.

Широке застосування в дослідженні теорії політико-адміністративного управління має діалектичний метод, що дає змогу визначити внутрішні суперечності процесу адміністрування як джерела його саморозвитку. Власне цей підхід допомагає виявити основні тенденції, пріоритети в системі політико-адміністративного управління, розглянути їх у динамічному розвитку, органічному зв'язку із соціально-економічною, політичною, духовно-культурною сферами.

Важливим у дослідженні політико-адміністративного управління є порівняльний (компаративний) метод. Його важливість полягає в тому, що він надає можливість максимально використати багатоманітність міжнародного досвіду щодо знаходження оптимальних моделей для порівняння з реальним станом існуючої системи політико-адміністративного управління в Україні, що потребує реформування. Учені цінують цей метод як перспективний за багатство методологічного інструментарію, який ґрунтується на принципах зіставлення законодавства України у сфері політико-адміністративного управління з міжнародно-правовими нормами.

В осмисленні теорії політико-адміністративного управління вагоме значення належить третій групі методів – емпіричним (біхевіористичним): безпосередньому спостереженню; конвент-аналізу документів та інформаційних потоків; експерименту, анкетному опитуванню; інтерв'ю тощо.

У результаті такого аналізу доходимо висновку про неможливість проведення абсолютно чіткої межі між політичним керівництвом та державним управлінням у структурі політико-адміністративної системи держави. Однозначно до політичних та адміністративних рівнів можна віднести тільки найвищі і найнижчі посади в ієрархічній структурі державного апарату. Між ними існує цілий спектр перехідних градацій, тобто посад, які різною мірою поєднують як політичні, так і адміністративні функції. При цьому чим вищий ієрархічний рівень має посада, тим більша, загалом, у ній питома вага політичного та менша адміністративного – і навпаки.

Перспективи подальших досліджень полягають у вирішенні проблем співвідношення політики та державного управління, яке має забезпечити чіткість і ефективність діяльності адміністрації.

#### 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. Авер'янов В. Адміністративна реформа. Наукове-правове забезпечення / В. Авер'янов // Віче. – 2002. – № 3. – С. 19–23.
3. Войтович Р. Філософсько-методологічні засади системи державного управління / Р. Войтович // Вісник УАДУ. – 1999. – № 3. – С. 294–306.
4. Гелей С. Д. Політологія : навч. посіб. / С. Д. Гелей, С. М. Рутар. – 5-е вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 395 с.
5. Герберт А. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / А. Герберт, Г. Саймон : пер. з англ. ; вид. перероб. і доп. – К. : АртЕк, 2001. – 455 с.
6. Дегтярєв А. А. Основы политической теории / А. А. Дегтярєв. – М. : Юнити, 1998. – 353 с.
7. 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.
8. Державне управління: теорія і практика / заг. ред. проф. В. Б. Аверьянова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
9. Новіков Б. В. Основы административного менеджменту : навч. посіб. / Б. В. Новіков, Г. Ф. Сініок, П. В. Круш. – К. : Центр навч. літ., 2004. – 378 с.
10. 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.
11. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 350 с.
12. Політологія : підруч. для вищ. навч. закл. / за ред. Ю. І. Кулагіна, В. І. Полузіза. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 365 с.
13. Політологічний словник : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. М. Ф. Головатого та О. В. Антонюка. – К. : МАУП, 2005. – 287 с.
14. Романов В. Студії з аналізу державної політики в Україні : перші результати та проблеми / В. Романов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр., 2003. – № 3. – С. 3–12.
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. Тертичка В. Основы анализа государственной политики / В. Тертичка. – К. : НАДУ, 2003. – 174 с.
18. Peters B. G. Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making, in J.–E. Lane, ed., Bureaucracy and Public Choice, London : SAGE Publications, (1987). – P. 256–282.