

**Володимир Сухенко**  
аспірант НАДУ при Президентіві України

## ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНЕ УПРАВЛІННЯ: ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ

У статті розглядається поняття політико-адміністративного управління, основні підходи до його визначення. Висвітлено основні принципи політико-адміністративного управління, що вписуються в концепції політичних мереж, демократичного керівництва, нового державного управління. Політико-адміністративне управління розглядається як діяльність виконавчої влади, що не тільки виконує закони, а й бере участь у формуванні політики, яка виступає як головний посередник взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства, а також інколи в ролі впливового актора.  
Ключові слова: політико-адміністративне управління, політика, керівництво, громадянське суспільство.

**Volodymyr Sukhenko**

## POLITICAL AND ADMINISTRATIVE MANAGEMENT: DEFINITION APPROACHES

The concept of political and administrative management is important while studying interaction between civil society and the state. Therefore, it is considered as an important function of the government, that not only follows the laws, but also participates in policy formation that is a key mediator between the state and society, and sometimes, in some cases, acts as an influential actor.

In modern legal state, executive power functioning depends on the connections and relations between the elements of public administration (executive power – legislative power – president) as well as within the very executive power – between its political and administrative elements, and between the state and the society, as the effectiveness of public administration is measured, first of all, by people's support or its lack. Otherwise, solution of political, economic and social problems will not be successful that could result into weakening of the state. Thus, understanding the concept of political and administrative management will contribute to the effective solution of problems concerning society and state development, and will prevent negative phenomena. The purpose of the article is to articulate the concept of political and administrative management and analyze approaches to its definition.

There are quite many definitions of the term "political and administrative management". Nevertheless almost all of them simmer down to the predictions of certain processes and interactions engaged with the functioning of the current executive power, its interaction with political and civil actors while developing, adopting and implementing state and administrative decisions.

The concept of political and administrative management plays well in the concepts of "political networks", "democratic management", "civil and state government", though it is not their full synonym.

These theories change the relations between the state government and modern society. In the framework of such concepts different levels of governance are covered, as they reflect the relations not only between the society and the state, but also between administrative and governmental institutions and civil society institutions that contribute to finding solutions to shared problems. These concepts show the links between governance and politics. They include consideration of a wide range of political issues and moral dimension of governance and political decision-making process.

Particular attention is paid to the problem of politics and administration correlation. Today political management and governance are defined as subsystems in the structure of the state and society. They are interconnected by the set of informational, financial and subordinate interactions and, in fact, they are the two kinds of administrative functions of the state realization that are distinguished in any political and administrative system structuring. It's important to mention that the boundaries between political management and state governance are rather dynamic, unstable and depend on many factors.

Conclusion. Having analyzed the main approaches to the definition of political and administrative management, it is worth to say that they are constantly evolving and improving. Today, the very style of management is changing and in this process innovation application is rather essential. Despite some progress in political and administrative management improvement, there are still many problems left, precisely: optimal combination of centralization and decentralization, construction of rational relations hierarchy in the public administration system and so on.

**Keywords:** political and administrative management, policy, management, civil society.

**Владимир Сухенко**

## ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ

В статье рассматривается понятие политико-административного управления, основные подходы к его определению. Освещены основные принципы политико-административного управления, которые вписываются в концепции политических сетей, демократического руководства, нового государственного управления и др. Политико-административное управление рассматривается как деятельность исполнительной власти, которая, кроме исполнения законов, принимает участие в формировании политики как главного посредника взаимодействия государства и институтов гражданского общества, а также иногда в роли влиятельного актора.

**Ключевые слова:** политико-административное управление политика, руководство, гражданское общество.

Поняття політико-адміністративного управління займає важливе місце в дослідженнях, присвячених взаємодії громадянського суспільства і держави. Тому воно розглядається як важлива функція влади, не тільки виконує закони, а й бере участь у роз-

робці політики, яка виступає в якості головного посередника держави і суспільства, а також у певних випадках в ролі впливового політичного актора.

У сучасній правовій державі функціонування виконавчої влади залежить від зв'язків і взаємин, які складаються між елементами системи державного управління (виконавча влада – законодавча влада – президент), а також всередині самої системи виконавчої влади, між її політичним і адміністративним компонентами, і між державою і суспільством, оскільки ефективність державного управління вимірюється, насамперед, підтримкою громадян або її відсутністю. Інакше, вирішення політичних, економічних і соціальних завдань не буде результативним, що може призвести до послаблення держави. Отже, розуміння сутності поняття політико-адміністративного управління сприятиме ефективному вирішенню проблем розвитку суспільства і держави, запобіганню негативних явищ.

Підходи до визначення поняття політико-адміністративного управління є предметом розгляду науковців з різних галузей знань – зокрема, політичної, економічної, юридичної наук, а також науки державного управління. Теоретичні та методологічні аспекти політико-адміністративного управління в українській науковій думці досліджують В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Голубь, С. Дубенко, В. Д'яченко, В. Ребало, В. Солових та ін. Це питання також знайшло відображення у працях зарубіжних вчених Ю. Абербаха, М. Антановича, Г. Атаманчука, К. Дойтча, М. Жирнова, Й. Йохансона, С. Кембела, В. Комаровського, Б. Рокмана, Л. Сморгунова, Х. Хакансона та ін.

Мета статті – розкриття змісту поняття політико-адміністративного управління та аналіз підходів до його визначення.

Спочатку з'ясуємо значення терміна політико-адміністративного управління. За В. С. Комаровським та Л. В. Сморгуновим це – діяльність органів виконавчої влади по виконанню функцій держави в рамках, визначених конституційно-правовими нормами, політичними установками, що протікає в певному соціальному і політико-культурному контексті, у взаємодії з громадянами та їхніми організаціями, ЗМІ, органами прийняття політичних рішень [1, с. 485].

На думку М. Ф. Жирнова політико-адміністративне управління – це система організаційно оформлених (інституціоналізованих та неінституціоналізованих) цінностей, традицій, процедур, правил і центральних органів виконавчої влади, визначення та перерозподілу між ними основних елементів управлінського зв'язку (цілей, функцій, задач, обов'язків, права прийняття рішень, повноважень і відповідальності), взаємодії між собою та інститутами громадянського суспільства щодо розробки, прийняття та здійснення найважливіших політичних та адміністративних рішень, а також зовнішнього контролю за їх виконанням і вирішенням суперечок [2].

Як зазначає Н. А. Антанович, при побудові моделі політико-адміністративної системи, враховується співвідношення адміністративного і політичного управління. Політичне управління визначається як процес постановки національних завдань розвитку, розробки політики (політичного курсу), прийняття рішень на загальнодержавному рівні. Адміністративне управління – це процес планування, організації, мотивації та контролю за роботою органів державної влади [3].

Таким чином, поняття «політико-адміністративний» передбачає певні процеси і взаємодії, які супроводжують функціонування сучасної виконавчої влади, її взаємодію з політичними та громадськими акторами в процесі розробки, прийняття та реалізації державно-управлінських рішень.

У той же час очевидно, що актуальні завдання розбудови і зміцнення демократичної дієздатної держави, становлення ефективної системи виконавчої влади не можуть бути вирішені в парадигмі бюрократичної ієрархії. Концепція політико-адміністративного управління, безумовно, інтегрує багато положень теорії суспільно-державного управління: необхідність реконструкції відносин між державою і сучасним суспільством, «відкритості» державного управління, аналізу практики співпраці різних центрів і рівнів державної та суспільної влади, морального виміру вироблення політичних рішень і багато іншого. Однак вітчизняні традиції державного управління, суспільні реалії поки не дозволяють нам відмовитися від визнання за державою провідної ролі в розробці політики. У світлі сказаного стає зрозумілим, чому політико-адміністративне управління трактується, насамперед, як діяльність органів виконавчої влади у рамках, визначених конституцією і нормами правової держави, політичними установками демократичної влади, і що протікає в постійній взаємодії як з органами прийняття політичних рішень, так і з громадянами, їх організаціями, ЗМІ та іншими суспільними інститутами.

Поняття політико-адміністративного управління цілком органічно вписується в концепції «політичних мереж», «демократичного керівництва», «громадсько-державного управління», хоча не є їх повним синонімом [1, с. 61]. Воно стосується чималої частини відносин між елементами структури самої виконавчої влади (центр – регіони – місцеве самоврядування), а також її взаємодії з іншими гілками влади.

Концепції політико-адміністративного управління мають глибоке коріння в дослідженнях, присвячених взаємодії громадянського суспільства і держави. Особливо слід відзначити такі напрями, як плюралістична теорія, корпоративізм, теорія зацікавлених груп, теорія міжорганізаційних відносин. Свій вплив надав і неінституціоналізм. Хоча перераховані концепції піддаються критиці, тим не менш, вони обґрунтували моделі сучасного публічного управління і розробки політичних рішень, а також взаємодії гілок влади, держави і громадянського суспільства в умовах глобалізації і нових викликів в суспільному розвитку.

Розглянемо більш детально основні сучасні концепції, що вписуються в поняття політико-адміністративного управління.

Одна з них – концепція «політичних мереж». Науковці по-різному трактують це поняття. Одні кажуть, що воно лише формує певний інструментальний підхід до вивчення державного управління; інші вважають його концепцією і кажуть про нову теорію державного управління. Та незважаючи на різні точки зору, варто зазначити, що дослідницький напрямок стає більш актуальним, маючи свій власний концептуальний апарат, він все частіше використовується для аналізу політики і управління.

У концепції політичних мереж простежується така ж ідея, як і у концепції нового державного управління – для ефективного забезпечення державою суспільних потреб необхідно змінити ієрархічне адміністрування на нову форму управління. Але якщо державний менеджмент в пошуках нових підходів робить акцент на ринковій економіці, то теорія політичних мереж намагається вирішити це питання, враховуючи комунікативні процеси постіндустріального суспільства і демократичну практику сучасних держав [4]. Сучасні тенденції розвитку держави передбачають, що при задоволенні суспільних потреб вона все більше звертається до приватних акторів.

У цій ситуації виникає взаємозалежність, і ні бюрократична ієрархія, ні ринок не є ефективними структурами для такої співпраці. Як результат, домінантною моделлю управління стають «політичні мережі».

Мережевий підхід до державного управління є не тільки відображенням тих суперечок, що ведуться між представниками різних управлінських теорій, але і відповіддю на ситуацію, що змінюється в сфері управління суспільними справами. Публічне управління за останні десятиліття істотно змінилося, з'явилася необхідність у пошуку нових моделей управління. Також зросла плюралізація громадських структур, складність взаємовідносин між різними групами населення, спостерігається високий рівень суспільних потреб і очікувань, інформатизація суспільства, падіння довіри населення до центральних органів влади – це і багато іншого призвело до перегляду традиційних управлінських підходів.

Теорія політичних мереж відновлює зв'язки між управлінням і політикою. Підхід до державного управління з цих позицій, всупереч іншим підходам, проявляє інтерес до політичної складової, включаючи в розгляд широкий спектр таких проблем [1, с 28].

Наступним підходом до розуміння поняття політико-адміністративного управління є концепція нового державного управління (менеджменту). Насправді завжди існувала проблема обмеження державного управління власне виконавчими функціями в силу того, що органи державного управління, бюрократія активно впливали на політику. Однак основне завдання формування та функціонування органів держави все-таки будувалося на принципах поділу політики та управління. Нове державне управління в цьому відношенні відрізняється від класичної теорії державно-адміністративного управління.

Теоретично нове державне управління прагне уникати дихотомії політики та управління. Ця теорія стосується всієї політичної системи як системи управління публічними справами, її передумовою виступає судження про неефективність всієї сучасної політичної системи.

Нове державне управління цікавиться більше ініціативним здійсненням публічної політики, ніж просто нормативною організацією по досягненню її цілей. У цьому аспекті державна адміністрація в цілому, розглядається не як апарат чиновників, що виконують політичні рішення, а як учасники прийняття рішень і пошуку ефективних моделей їх здійснення. Звідси випливає політизація державної служби і відповідальність виконавчої влади.

У концепції нового державного управління політичний аспект виражається у тому, що увага звертається більше на роль вищих адміністративних чиновників – міністрів, керівників агентств, служб та ін., ніж на бюрократичну систему в цілому.

Варто зазначити, що теорія нового державного управління звертається до терміну «керівництво» за допомогою якого, на думку його розробників, вирішується проблема співвідношення політики і управління. Він часто замінює такі терміни, як управління, адміністрування. Саме «керівництво» є поняттям, за допомогою якого намагаються показати особливість державного менеджменту.

Ми звикли використовувати це поняття в значенні загального політичного управління. Поняття «керівництво» в сучасній науці державного управління набуває концептуального значення. Окремі дослідники обґрунтовують «керівництво» в якості самостійної концепції поряд з державним менеджментом, інституційною концепцією управління і концепцією політичних мереж. Саме в останній виділяється самостійність яка

описує її концептуальну особливість через поняття «governance». Багато прихильників теорії політичних мереж використовують це поняття для характеристики процесу налагодження відносин між учасниками мереж і прийняття політичних рішень [5].

Для державного управління особливість такого підходу виражається у включенні в процес прийняття рішень зовнішніх громадських і приватних акторів, а значить, у розвитку відносин суспільної комунікації, дискурсу, договору. Термін «керівництво» має на увазі конфігурацію окремих, але взаємопов'язаних елементів – статутів, політичних мандатів, організаційних, фінансових і програмних структур, адміністративних правил і директив, інституційних правил і норм, які визначають цілі і засоби державно-управлінської діяльності

Кожний конкретний взаємозв'язок у певній сфері політики, в особливій управлінській структурі або організаційній галузі є результатом динамічного процесу, який можемо визначити як «логіка керівництва». Цей процес пов'язує цінності та інтереси громадян, законодавчі обмеження, виконавчі та організаційні структури і ролі, а також юридичний нагляд.

Фактично «керівництво» відрізняється і від простого адміністрування (коли джерелом політичних рішень виступає політична верхівка, а громадянські структури лише опосередковано впливають на цей процес), і від ринкової моделі державного управління (коли кожен учасник намагається максимізувати свій особливий інтерес) [1, с 30]. «Керівництво» здійснюється через переговори між державними та недержавними структурами з метою визначення взаємного інтересу і налагодження спільних зусиль для прийняття політичного рішення, що задовольняє всі сторони угоди.

Аналізуючи підходи до визначення політико-адміністративного управління, пропонуємо розглянути основні положення теорій, що лежать в їх основі.

1. Теорії політичних мереж, нового керівництва, громадсько-державного управління вносять зміни у відносини між державним управлінням і сучасним суспільством. Подібні концепції також розглядають управління на різних рівнях, оскільки в них відображені відносини не тільки між суспільством і державою, а й між адміністративно-управлінськими структурами, інститутами громадянського суспільства, що допомагають знайти форми вирішення спільних завдань.

2. Ці теорії показують зв'язки між управлінням і політикою. Нові концепції включають в розгляд широкий спектр політичних проблем. Не випадково чимало дослідників підкреслюють їх зв'язок з політичною наукою, з теорією демократичного прийняття політичних рішень і розробкою політичної стратегії.

3. Дані концепції включають також моральний вимір управління і процесу вироблення політичного рішення. Це означає, що теорія політико-адміністративного управління близька до політичної філософії, адже ідеї, вірування, цінності та ідентичність мають дійсно важливе значення.

4. Поняття «інститут», безумовно, відіграє значну роль в політико-адміністративному управлінні, проте саме зв'язки і відносини між інститутами вважаються найголовнішими. Як саме визначаються політичні мережі, можемо знайти у дослідженнях Х. Хакансона і Я. Юхансона: «Мережа ... складається з акторів і відносин між ними, а також з певних дій / ресурсів та залежностей між ними» [6].

5. Проблема ефективності управління розглядається не в аспекті відносин «мети – кошти», а в аспекті від-

носин «мети – процеси». Хоча і тут оцінка ефективності нових політико-адміністративних структур і службовців часто оцінюється за якісними параметрами задоволення будь-яких суспільних потреб.

Особливої уваги заслуговує проблема співвідношення політики та управління, в основі якого лежить поділ і взаємодія влади, розходження притаманних їм функцій, а також протиставлення політики як мистецтва і управління як технології.

Цю проблему досліджував у свій час Вудро Вільсон, якого вважають засновником концепції розмежування політичного і адміністративного рівнів у державному управлінні: «Питання державного управління не є політичними питаннями. Хоча політика і визначає завдання для органів управління, її втручання в процеси управління є неприпустимим» [7]. Він вважав, що державне управління знаходиться поза межами політичної сфери.

Проте, вже скоро жорстке протиставлення цих двох сфер діяльності було поставлено під сумнів. На початку XX ст. з'являється функціоналістський підхід, в якому йдеться про те, що «управління є процесом прийняття рішень, а політика забезпечує їх легітимність» [8]. Малося на увазі, що сама ідея поділу політики та управління не відповідала сучасному стану справ, коли уряд все більш і більш впливає на процес формування політичного курсу і законотворчу ініціативу, розширюючи сферу своєї компетенції.

Сьогодні політичне керівництво і державне управління визначаються як підсистеми в структурі держави й суспільства. Вони пов'язані між собою комплексом інформаційних, фінансових та субординаційних взаємодій і, по суті, являють собою два різновиди реалізації управлінських функцій держави, які виокремлюються в структуруванні будь-якої політико-адміністративної системи. Важливо зазначити, що лінії розмежування політичного керівництва і державного управління досить динамічні, нестійкі та залежать від багатьох факторів, таких як чинне правове поле, традиції, розстановка сил, фактичний поділ влади в суспільстві й державі [9].

Великий вплив на динамізм політико-адміністративного управління відіграють громадські організації та групи громадянського суспільства. Можна виділити три основні напрями.

По-перше, здійснення контролю над системою політико-адміністративного управління.

По-друге, виявлення і вивчення потреб та соціальних проблем громадянського суспільства через мережу громадських центрів.

По-третє, участь у публічних обговореннях проектів реформ, переговорах, укладанні попередніх угод [2].

Все це сприяє забезпеченню балансу суспільних та індивідуальних інтересів у процесі прийняття управлінських рішень.

Сьогодні важливе значення має вивчення та застосування зарубіжного досвіду політико-адміністративного управління. Однак робити це потрібно з урахуванням національної специфіки державного управління. У цьому випадку можна погодитися з Г. Атаманчуком, який писав про синтез із власного національного досвіду та відбору того, що можна реально використовувати зі світового досвіду [10, с. 30].

☞ Проаналізувавши основні підходи до визначення поняття політико-адміністративного управління, варто сказати, що вони постійно еволюціонують та вдосконалюються. Сьогодні змінюється сам стиль управління, і в цьому процесі дуже важливим є застосування інновацій. Незважаючи на певні успіхи у

вдосконаленні політико-адміністративного управління, залишається чимало проблем, зокрема оптимальне єднання централізації та децентралізації, вибудовування раціональної ієрархії відносин у системі державної адміністрації тощо.

## Література.

1. Политико-административное управление / Под общ. ред. Комаровского В., Сморгунова Л. – М.: РАГС, 2004. – 496 с.
2. Жирнов М. Политико-административное управление: инновационные аспекты. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/politiko-administrativnoe-upravlenie-innovatsionnye-aspekty>.
3. Антанович М. Политико-административные отношения в процессе государственного управления // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы 5-ой ежегодной международной конференции факультета государственного управления МГУ им. Ломоносова. М.: МГУ, 2007. Ч.1. – с. 822-826.
4. Методология политического анализа. Электронный ресурс. Режим доступа: [http://storage.piter.com/upload/contents/978549601140/978549601140\\_p.pdf](http://storage.piter.com/upload/contents/978549601140/978549601140_p.pdf).
5. Сморгунов Л. Сетевая методология исследования политики. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://library.sociology.kharkov.ua/books/politanaliz2/06.html>.
6. Hakanson H., Johanson J. The Network as a Governance Structure: Interfirm Cooperation Beyond Markets and Hierarchies // Organizing Organizations. Berggen, 1998. – P. 48.
7. В. Вильсон. Наука государственного управления. Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.twirpx.com/file/405457>.
8. Д'яченко В. Оптимізація моделі політико-адміністративних відносин в Україні. Електронний ресурс. – Режим доступа: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-2/doc/1/07.pdf>.
9. Голубь В.В. Політико-адміністративні аспекти формування гро мадянського суспільства в транзитивних суспільствах. Електронний ресурс. – Режим доступа: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv./cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&image\\_file\\_name=PDF/Vnadu\\_2010\\_1\\_26.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv./cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&image_file_name=PDF/Vnadu_2010_1_26.pdf).
10. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 3-е изд., доп. – М. : ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.