

*С. Я. Захарія,
аспірант кафедри права та законотворчого процесу,
Національна академія державного управління при
Президентіві України*

ПОЛІТИКО- АДМІНІСТРАТИВНА ДИХОТОМІЯ У ДОСЛІДЖЕННЯХ УКРАЇНСЬКИХ ТА ЗАРУБІЖНИХ ВЧЕНИХ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

У статті висвітлено окремі наукові підходи українських та зарубіжних дослідників до розуміння поняття "політико-адміністративна дихотомія" та узагальнено їх основні положення.

In this article the different scientific approaches of Ukrainian and foreign scientists to understanding the meaning of politico-administrative dichotomy are analyzed and their main principles are generalized.

ВСТУП

Сучасний період розвитку України потребує розробки оптимальної моделі взаємодії політиків та державних службовців (управлінців).

На сьогодні існує кілька концепцій розвитку системи державного управління. Однією з них є концепція дихотомічного поділу "політика-адміністрація" та відповідного розмежування державних посад і взаємодії посадових осіб на найвищому державному рівні.

Проблема дослідження політико-адміністративної дихотомії, визначення політико-адміністративної взаємодії є одним з найбільш складних елементів перехідного процесу, оскільки вимагає як від політиків, так і від державних службовців перегляду підходів до розуміння своєї ролі та відповідної зміни своїх позицій у системі державного управління. А такі зміни, як відомо, швидко не відбуваються.

Питання розмежування політич-

них та адміністративних функцій досліджували як зарубіжні (Г. Алісон, Г. Атаманчук, В. Вільсон, М. Вебер, Н. Глазунова, Б. Гурне, Д. Зеркін, А. Зіглер, Б. Фрай, Ю. Яковець та ін.), так і українські (В. Авер'янов, В. Бебик, М. Головатий, С. Дубенко, О. Оболенський та ін.) науковці.

Розподіл функцій та посад на політичні та адміністративні у теорії державного управління відомий під поняттям "політико-адміністративна дихотомія". На сьогодні концепція дихотомічного розподілу посад у системі державного управління все ще залишається одним з найбільш суперечливих питань у теорії державного управління.

Метою цієї публікації є висвітлення окремих наукових підходів українських та зарубіжних дослідників до розуміння поняття "політико-адміністративна дихотомія" та узагальнення їх основних положень.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Спочатку визначимо, що означає поняття "дихотомія". Наприклад, Великий тлумачний словник української мови (укладач і головний редактор В. Т. Бусел) визначає дихотомію як "послідовне ділення цілого на дві частини, потім кожної частини знову на дві і т. д." [2, с. 301].

Ще одне українське видання — Сучасний словник іншомовних слів (укладачі О.І. Скопенко та Т.В. Цимбалюк) наводить таке визначення: Дихотомія [грец. Dichotomia < dicha — на дві частини і tome — переріз] — філософ. спосіб класифікації, коли поняття, терміни поділяються на пари "підпорядкованих" елементів (підкласів і т.д.) [5, с. 232].

Енциклопедичне видання англійською мовою The New Encyclopedia Britannica (Нова Британська Енциклопедія) пропонує розуміти під дихотомією технічний термін для позначення форми логічного поділу, що полягає у розподілі класу на два підкласи, один з яких має, а інший не має визначені властивості або ознаки [9, с. 530].

На підставі зазначеного можемо зробити висновок, що обов'язковою ознакою дихотомії є розподіл цілого на дві частини.

Беручи до уваги цю ознаку дихотомії, західна державотворча традиція та підходи до теорії державного управління передбачають дихотомічний розподіл державних посад на політичні та адміністративні.

Засновником концепції політико-адміністративної дихотомії вважають Вудро Вільсона, який у статті "Вивчення механізму управління" стверджує: "Адміністративна ланка знаходиться поза межами політики. Питання управління не є політичними питаннями. Хоча політика і ставить питання перед адміністрацією, проте не можна допускати, щоб вона маніпулювала державними службовцями" [11, с. 481—506].

Відповідно до такого підходу визначаються межі між процесом визначення політичного курсу, що повинно належати до компетенції політиків, з одного боку, і реалізацією (виконанням) цього політичного курсу, що повинно належати до компетенції виконавчої влади (адміністрації) — з іншого боку. Ця загальноприйнята точка зору передбачає співвідношення "політика — адміністрація" тотожне співвідношенню "мета — засоби її досягнення". Тобто в той час коли політики займаються розробкою політичних рішень, адміністрація (управлінський апарат) несе відповідальність лише за втілення їх на практиці [4, с. 12]. Відповідно до цих наукових підходів передбачається, що політики і управлінці (виконавці) існують в двох незалежних світах з власними цінно-

стями, правилами і методами.

У теоретичному плані дихотомічна модель "політика — адміністрація" заснована на ідеї демократичного контролю і принципі верховенства права. Відповідно до цієї ідеї курс держави повинні визначати посадові особи, обрані демократичним шляхом на певний термін — політики (президенти, депутати парламенту тощо). За прийняті рішення політики несуть так звану політичну відповідальність.

Втілюють у життя сформований та задекларований політичний курс управлінці — державні службовці, які здійснюють свою діяльність на принципах постійності та професіоналізму і не несуть відповідальності за прийняте політичне рішення.

Такий розподіл покликаний обмежити можливість застосування корупційних схем та втручання політиків у "деталі механізму управління" та підвищити ефективність діяльності управлінців. Також політико-адміністративна дихотомія повинна запобігти узурпації адміністративної влади політиками, політичними лідерами.

Дихотомічну концепцію "політика — адміністрація" також пов'язують з роботами Вебера. Він чітко розмежовував бюрократів і політиків, стверджуючи, що їх співіснування матиме значний вплив на політичні події ХХ ст. Тривогу у Вебера викликало в основному панування бюрократії, при якому здійснення, впровадження політики уряду заміщується питаннями власного виживання бюрократії. Щоб не допустити цього, Вебер розробив ряд механізмів для обмеження влади управлінців. За теорією Вебера, такими інструментами є [10]:

- правові норми;
- парламент, який ефективно здійснює свою діяльність;
- політичні лідери, що призначаються на пости керівників адміністративних органів (призначенці).

У цьому випадку відношення між політиками і управлінцями вважалося дихотомічним, оскільки політики є особами, що визначають політичний курс, а бюрократи — особами, що його виконують.

У західній політологічній літературі часто виділяли дві функції уряду, які можна визначити як "функцію політики" і "функцію адміністрації". Перша пов'язана з виробленням політичного курсу або виконання волі держави і суспільства. Друга — із впровадженням в життя цього політичного курсу.

Британський науковець А. Рабренович, аналізуючи дослідження Д. Абербаха, Р. Путнама і Б. Рокмана, зокрема їх працю "Бюрократи і політики в західних демократіях",

підкреслює нову спробу переглянути теоретичну концепцію політико-адміністративних відносин та наводить чотири можливі ідеальні моделі побудови відносин між політичними діячами і державними службовцями [4, с. 17—19]:

Модель I (політика — адміністрація) закріплює дихотомічний розділ політики і адміністрації.

Модель II (інформація — інтереси) передбачає участь чиновників у вирішенні завдань формування політичного курсу, але лише шляхом надання експертної оцінки на основі своїх знань та інформації.

Модель III (діяльність — рівновага) передбачає, що у політичному процесі беруть участь як політики, так і державні службовці.

Модель IV (гібрид) припускає, що відмінність між ступенем участі політиків і державних службовців у процесі формування політичного курсу поступово сходиться нанівець, і спостерігається тенденція до зближення цих двох груп. Особливо це стосується вищих державних службовців, які не тільки мають технічні можливості, але і дуже захоплюються політичною діяльністю. В той же час відбувається процес посилення впливу політичних мотивів при призначенні на вищі посади в державній службі, що призводить до ротації кадрів зі сфери політики у сферу управління і назад. Таким чином, межа між політичним і адміністративним керівництвом поволі, але невпинно розмивається.

Також автор підкреслює важливість висновків про дві основні "моделі" вищих державних службовців на основі їх відношення до політичних діячів — це "класичні" і "політичні" бюрократи. Зокрема, класичний бюрократ діє в рамках свого розуміння державних інтересів, упевнений в тому, що державні питання можуть бути вирішені на основі якихось "об'єктивних норм справедливості або законності, або формального практицизму". З іншого боку, політичний бюрократ дотримується більш плюралістичної концепції державного інтересу, визнаючи законним вплив політичних чинників на процес вироблення політичного курсу.

Варто звернути увагу також на те, що, як зазначає А. Рабренович, Д. Абербах і Б. Рокман, відповідаючи на питання "Кому належить влада?", існує різниця між формальною і неформальною владою. З формально-правової точки зору відповіддю, звичайно, буде — "політики". Але якщо розглядати цю проблему в менш формальному аспекті, ситуація починає змінюватись. На думку аналітиків, причина в тому, що "державні службовці володіють цінними знан-

нями про механізми роботи уряду, які відсутні у політичних діячів" [4, с.11].

Розвиваючи свою думку, автори вказують на те, що політичні діячі і державні службовці насправді зацікавлені у збереженні дихотомічної концепції. З точки зору політиків, така концепція може служити вагомим виправданням можливих провалів у їх діяльності в період дії їхнього політичного мандата. А для державних службовців дихотомічна концепція може служити стимулом до посилення їх ролі в політичному процесі. З урахуванням того, що межа між технічними і політичними рішеннями часто має розмитий і штучно створений характер, державні службовці могли б здійснювати значний вплив на процес формування політичного курсу держави.

Цікавим є підхід Б. Пітерса. Відповідно до його класифікації системи державної служби можна розподілити на п'ять груп і таким чином, виокремити п'ять моделей функціонування [8]:

Для першої моделі характерний чіткий розподіл політиків та управлінців.

Друга модель (так зване "сільське життя") передбачає, що чиновники і політики утворюють єдину еліту держави.

Третя модель (так зване "функціональне сільське життя") припускає певну міру інтеграції державної служби і політичної діяльності.

Для четвертої моделі ("антагоністична модель") характерне чітке розмежування двох груп (політиків і бюрократів), але при цьому немає вирішення питання їх боротьби за владу.

П'ята модель передбачає чіткий розподіл між тими, хто ухвалює політичні рішення, і адміністрацією. При цьому державні службовці займають домінуючі позиції.

Як зазначає автор, у теоретичному плані основна відмінність між системами державної служби зводиться до відмінності між парламентською і президентською формами правління. При цьому зазвичай початковою є взаємодія між виконавчою і законодавчою гілками влади.

Так, при парламентській формі правління це веде до відносин співпраці між політиками і державними службовцями, проводиться чіткий розподіл поняття "виконавча влада" на виконавчу політичну владу і виконавчу адміністративну владу. Виконавча політична влада знаходиться в руках політичних діячів — міністрів уряду, а виконавча адміністративна влада належить самостійним урядовим органам — міністерствам. Уряд, здійснюючи виконавчу політичну владу, визначає поточні і стратегічні

напрями політичного курсу, тоді як міністерства в рамках своїх виконавчих адміністративних повноважень застосовують правові норми і проводять ці рішення в життя. Ця концепція достатньо ефективна в державах з парламентською формою правління, де уряд має в своєму розпорядженні підтримку більшості членів парламенту.

У державах з президентською формою правління державна служба повинна підтримувати відносини з політиками як в уряді, так і в законодавчих органах. При такому варіанті відносин групи, об'єднані загальними інтересами, можуть грати досить впливову роль у процесі формування політичного курсу. А це, у свою чергу, може мати істотні наслідки для розподілу політичних службових обов'язків між політиками і бюрократами.

Варто згадати також і позицію відомого вченого у галузі теорії державного управління Г.В. Атаманчука: "По-перше, сфера політики і сфера державного управління не співпадають повністю одна з одною, не накладаються одна на одну: політичні інтереси реалізуються не тільки через державне управління, так само як і державне управління зайняте вирішенням не тільки політичних проблем. По-друге, політична діяльність, яка, хоча і направлена, зрештою, на управління державними і суспільними справами і в цьому, власне і виражається, має ширший сенс, бо містить в собі теоретичну діяльність у сфері політики, діяльність з формування політичної свідомості людей, політичну пропаганду і агітацію, політичну організацію. По-третє, політична діяльність в своєму, так би мовити, "фундаменті" здійснюється у громадянському суспільстві і виступає самостійною по відношенню до держави" [1, с. 85].

Однак концепція політико-адміністративної дихотомії мала не тільки прихильників. Так, на початку 40-х рр. ця концепція стала об'єктом різкої критики. При цьому в науковій літературі наводились реальні свідчення значної участі управлінців у процесі вироблення політичного курсу і навіть висловлювалась необхідність участі державних службовців у формуванні політики, оскільки передбачалося, що це слугуватиме гарантією відстоювання державних інтересів, що важко робити політикам різної партійної приналежності.

Найбільше дихотомічну модель системи державного управління критикували політологи, які займалися теорією політики і політичних процесів. Вони вважали, що державні службовці виконавчих органів влади,

безсумнівно, беруть участь у політиці. Так, С. Фрідріх стверджував, що "цей помилковий розподіл перетворився на фетиш... Відверто кажучи, державна політика — це безперервний процес, і її формування невіддільне від виконання... Політики і управлінці безперервно беруть участь як в одному, так і в іншому" [7]. Таким чином, державне управління, тісно пов'язане з визначенням політичного курсу, сприймалось як політична діяльність.

Черговим етапом розвитку дискусії навколо дихотомічної концепції "політика — адміністрація" став розвиток у останні десятиліття ХХ ст. на теренах Західної Європи науково-теоретичної концепції "нового державного менеджменту" як основної доктрини державного управління.

Так, П. Окойн зазначав, що наявність різних теоретичних ідей в основі "нового державного менеджменту" — теорії суспільного вибору і менеджеризму — одночасно і підтверджує, і заперечує існування дихотомічного розділу "політика — адміністрація". Парадигма суспільного вибору усуває відмінність між політикою і адміністрацією, тоді як менеджеризм підтверджує існування дихотомії [6, с. 115—137].

Відповідно до теорії нового державного менеджменту повинен бути відновлений пріоритет політичного аспекту в політико-адміністративних відносинах. Учені-прихильники цього теоретичного напрямку стверджують, що в багатьох державах політики втратили контроль над адміністративними системами, які постійно розростаються, і що їм необхідно встановити нові форми контролю над бюрократією, особливо у сфері вироблення політичного курсу і постановки завдань для державних службовців з тим, щоб підняти ефективність державного управління. При цьому важливо відзначити, що новий державний менеджмент не допускає політизацію апарату адміністративно-державних структур.

Як зазначає Ю. Ірхін, популярним терміном нового державного менеджменту, за допомогою якого, на думку його розробників, можна уникнути проблеми дихотомії політика-адміністрація, є поняття "керівництво" (governance). Воно може замінити такі терміни, як адміністрування (administration) та управління (government). Саме за допомогою поняття "керівництво" намагаються виразити особливості державного менеджменту. Окрім того, значну увагу звертають на політичну роль вищих адміністративних чиновників та їх відповідальність перед суспільством, його групами, громадянами [3].

ВИСНОВКИ

1. Встановлено, що зарубіжні дослідники висловлюють досить різноманітні підходи до розуміння поняття "політико-адміністративна дихотомія", основні з яких можна звести до таких положень:

а) постійна зміна складу політиків, які обираються на певний обмежений термін і несуть політичну відповідальність за прийняті рішення;

б) діяльність державних службовців на засадах професіоналізму та постійності;

в) розробка політичних рішень та визначення політичного курсу політиками;

г) втілення у життя політичних рішень управлінцями.

2. Обґрунтована необхідність впровадження концепції виокремлення і розподілу політичних та адміністративних посад системи державного управління.

Література:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. — М., 1997.

2. Великий тлумачний словник української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К.; Ірпінь: ВТФ "Перун", 2005. 1728 с.

3. Ирхин Ю.В. Новое государственное управление, национальные проекты и проблемы эффективности госслужбы в современной России // <http://viperson.ru/wind.php?ID=291079>

4. Политико-административные отношения: кто стоит у власти? / Под ред. Т. Верхейна: Пер. с англ. — М.: "Права человека", 2001. 512 с.

5. Сучасний словник іншомовних слів: Близько 20 тис. слів і словосполучень / Уклали: О.І. Скопенко, Т.В. Цимбалюк. — К.: Довіра, 2006. — 789 с.

6. Aucoin P. Administrative reform. // Public management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums, in Governance, 3/2, 1990.

7. Freidrich C. Public policy and The Nature of Administrative Responsibility, in Freidrich C.J. and E.S.Mason (eds.). — Cambridge, MA: Harvard University Press, 1940.

8. Peters B. G. Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policymaking, in J.-E. Lane (ed.) Bureaucracy and Public choice, London: SAGE Publications, 1987, pp. 256—282.

9. The New Encyclopedia Britannica in 30 Volumes, Volume 3, 1992.

10. Weber M. Essays in Sociology, ed. H.H. Gerthe and C.W.Mills, 1946.

11. Wilson W. The study of Administration. // Political Science Quarterly. — 1887. — Vol. 2. — Pp. 481—506.

Стаття надійшла до редакції 30.03.2009 р.