

А. О. Червеняк,
здобувач кафедри політології,
Ужгородський національний університет

ОПТИМІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИКО- АДМІНІСТРАТИВНИХ СТРУКТУР В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

У статті дається оцінка перспективам оптимізації взаємин політики та державного управління в сучасних умовах. Продемонстрована еволюція наукових поглядів на взаємини політики та державного управління у вітчизняній та закордонній науці. Підкреслені розбіжності між процесами підвищення ефективності та оптимізації державного управління.

In the article an estimation is given to the prospects of optimization of mutual relations of policy and state administration in modern terms. The shown evolution of scientific looks is to the mutual relations of policy and state administration in domestic and oversea science. The underlined divergences are between the processes of increase of efficiency and optimization of state administration.

*Ключові слова: політика, державне управління, оптимізація.
Key words: policy, state administration, optimization.*

Актуальність взаємодії політичних та адміністративно-управлінських структур було визначено в політологічній думці наприкінці XIX сторіччя. Уперше в максимальній чіткій формі ця проблема була поставлена в працях Вудро Вільсона та Макса Вебера. У подальшому поява на політичній арені велетенських державних апаратів сучасних індустріальних держав підштовхнуло до нового подивитися на питання диференціації та інтеграції політичних й адміністративно-управлінських структур. Сучасні політологи розробили нові концептуальні засади оптимізації, доцільного розмежування та гармонізації функцій політичного ке-

рівництва і державного управління в діяльності політико-адміністративних систем сучасних держав. Це, насамперед, поркається таких американських та європейських науковців як Р. Арон, Е. Вайнінг, Т. Веймер, Д. Кін, Р. Керрі, А. Мізес, Р. Мілс, С. Хантінгтон та інших. Радянськими вченими ця проблема тика розроблялася недостатньо в силу відсутності запиту з боку тоталітарної влади. Питання оптимізації політичних і адміністративних функцій держави стримувалося монополією єдиного політико-адміністративного конгломерату радянської держави.

Після розпаду СРСР та обрання Україною демократичного шляху

державотворення різні аспекти даної проблематики піднімалися у працях В. Бебика, К. Ващенко, Д. Видріна, Б. Гаєвського, М. Головатого, В. Лугового, М. Михальченко, П. Надолішнього, Н. Нижник, В. Тронь, В. Шаповала, В. Цветкова, Л. Шкляра, М. Шульги та інших. Безпосередньо дослідженню проблем взаємовідносин та оптимізації взаємодії політичного керівництва та державного управління присвячені праці В. Токо-венко [1]. Питанням оптимізації взаємодії державної влади і громадянського суспільства присвячені дослідження Т. Бутирської [2]. На глибокому теоретичному рівні розглянута сама концепція оптимізації державного управління І. Черленяк [3].

Практика демократичного державного будівництва в Україні показала, що у сфері оптимізації функцій політичного керівництва і державного управління не можна покладатися на екстраполяцію підходів, накопичених у практиці державотворення інших держав. Світові демократичні традиції заслуговують переосмислення з позиції, що отримані нами від радянського суспільствознавства. В цьому контексті механічне відокремлення або ототожнення політичних й адміністративних функцій не може бути прийнятним для системи сучасного державного управління. В умовах процесу демократизації українського суспільства це актуалізує аналіз можливостей оптимізації взаємодії політичних та адміністративних структур.

Мета статті — оцінити перспективи формування механізмів оптимізації взаємодії політико-адміністративних структур в умовах демократизації українського суспільства. Просування до мети вимагає вирішення наступних завдань: висвітлити принципи розбіжності у основних підходах до питання взаємодії політики й управління; проаналізувати еволюцію підходів до оптимізації політико-адміністративної взаємодії на пострадянському просторі; визначити перспективи процесу оптимізації політико-адміністративної взаємодії в умовах демократизації українського суспільства.

Концептуальні засади взаємодії політики та управління.

Засади взаємодії політики та управління почали закладатися родоначальниками концепцій системного управління організацією. Німецький соціолог Макс Вебер (1864—1920) вперше сформулювали ідеї про ідеальний управлінський підхід для великих організацій. Вебер опрацював концепцію бюрократії. На його думку, раціоналізація політичного життя приводить до її бюрок-

ратизації, виділення бюрократії. Він є автором концепції раціональної бюрократії. Для бюрократії характерна знеособленість в управлінні і суворе слідування формальним правилам. Однак демократизація суспільства підриває авторитет бюрократії. Між бюрократією та демократією неминуче виникає конфлікт. Для стримування і контролю за бюрократією він запропонував теорію плебістарної демократії, згідно якої харизматичний лідер, а не парламенту змозі протистояти їй, оскільки спирається на думку населення [4, с. 104—105].

Безпосередню розробку питань взаємодії адміністративно-державного управління у 1887 році започаткував майбутній президент США, професор Вудро Вільсон (1856—1924). Він вперше зазначав, що наука адміністрування прагнучиме віднайти способи поліпшення діяльності уряду, зробити його роботу менш трудомісткою, упорядкує організацію управління. На його думку, завданням державної адміністрації повинно бути оперативне і компетентне впровадження в життя рішень будь-якої групи політичних лідерів — "обранців нації". В. Вільсон створив модель "адміністративної ефективності", запропонувавши використовувати в адміністративно-державному управлінні методи організації та управління в бізнесі, обгрунтував необхідність високого професіоналізму в системі державного адміністрування, підбору держслужбовців за їхньою професійною компетентністю.

Разом з цим, Вудро Вільсон розглядав сутність урядової системи як гармонійні відносини між адміністрацією, яка виконує закони, і владою, яка створює закони. На його думку, політики й адміністратори повинні діяти у добре налагодженій системі поруч та злагоджено. Успішному розвитку демократії сприятиме чітке розмежування політичних та адміністративних функцій: "...управління лежить поза сферою власне політики. Адміністративні питання аж ніяк не політичні. Хоча політика ставить завдання органам управління, їй не можна дозволяти втручатися в їх діяльність". Ідеалом В. Вільсона була досвідчена і лояльна державна служба, "вільна від політичного втручання і віддана здійсненню та ефективному запровадженню програм, сформованих на політичному рівні, згідно з логічними принципами управління — науки управління, відокремленої від мистецтва політики" [5, с. 20].

Концепція В. Вільсона щодо відокремлення управлінської науки від мистецтва політики майже півстоліття визначила методологію

адміністративно-державного управління в США. Тільки у 1955 році концепція науки управління В. Вільсона зазнала певного впливу. Ще один американський дослідник — Леонард Вайт (Leonard White), після трьох попередніх видань (з 1948 по 1955 роки), додає до власної книги "Вступ до державного управління" спеціальний розділ "Політика й управління", де спростовує концепцію В. Вільсона про розмежування політичної та управлінської діяльності. На думку Л. Вайта, зовнішній політичний тиск більше ста років є складовою частиною американської політико-адміністративної системи. Спочатку сам американський уряд був центром інтенсивного тиску з метою забезпечення нових функцій, а через деякий час уряду потрібно було реагувати на інтереси різних соціальних груп. "Створений таким чином тиск діяв як на первісні органи формування курсу, так і на установи, які здійснюють цей курс. Звідси випливає, що управління пов'язане з курсом дій, а через нього — з політикою", — стверджує Леонард Вайт [6, с. 7—8].

У подальшому "нове" державне управління (тобто послідовники Л. Вайта) явно відмовилося від уявлення, що управління треба відокремити від політики. Його прихильники на практиці намагаються впливати як на вибір, так і на втілення в життя того чи іншого варіанта політики [5, с. 21]. Отже, твердження "старого" державного управління (послідовників В. Вільсона), що політика й управління — це окремі й автономні структури чи процеси в американській системі, очевидно, хибне. Це, перш за все, пов'язано з тим, що нове управління державними органами ставить собі за мету не тільки виконувати законодавчі накази якомога ефективніше, а й впливати на стратегічні рішення. Таким чином, строга наука державне управління переймає на себе функції нестрогого мистецтва політики, не переймаючись питанням: "Наскільки виправдано таке отождивлення?"

Європейський підхід до визначення галузі державного управління та його змісту є дуже точним. Він ґрунтується на давній, заснованій на праві традиції, яка визначає вивчення державного управління як галузі юридичної чи правової освіти. Завдяки цьому європейські державні адміністратори мають чіткіше визначений предмет державного управління. Державне управління як підгалузю права віддзеркалює тривале асоціювання громадської служби, як це відбувалося в Європі, зі здійсненням законів та браком впливу в політичних процесах. Європейські дер-

жавні службовці дотримувалися жорсткішого розмежування політики і управлінської діяльності, спираючись на правову основу для визначення цих завдань.

Осягнення європейського підходу до державного управління краще за все можна з'ясувати з короткого аналізу державного управління в Німеччині.

Німецький підхід до завдань державного управління підтримує розмежування політики і адміністрування, спирається на правову основу. Правові норми визначають межі влади, за допомогою якої державне управління здійснює свої обов'язки. Німецький державний адміністратор діє на основі, яку характеризують так: "адміністратор може діяти інакше, ніж бізнесмен, і його при цьому не звинуватять в ірраціональності" [7]. За наявної традиції верховенства закону в Німеччині раціональність громадської дії, насамперед, забезпечується зведенням до купи норм і фактів, а також через визначення повноважень для кожної дії. Німецькі та європейські державні адміністратори мусять діяти в межах вкрай жорсткої бюрократичної системи. Необхідні умови для розуміння ними своїх завдань та методів ухвалення рішень виникають із глибокого й досконалого знання конституції, законів та адміністративних процесів.

Еволюцію підходів до оптимізації політико-адміністративної взаємодії на постфранкському просторі.

Після розпаду СРСР та обрання Україною й іншими республіками демократичного шляху державотворення аналіз механізмів політики та державного управління привернув увагу нового покоління дослідників, погляди яких треба вважати достатньо різноманітними. Так, Г. Атаманчук підкреслює, що характеристика політико-управлінської діяльності держави не може ґрунтуватися на відтворенні специфіки організацій, форм і методів виконавчо-розпорядчих органів [8, с. 16]. Вона має бути більш змістовною і виходити із сутнісних проявів управління державою. А ці прояви полягають у тому, що за допомогою узгодженої і цілеспрямованої активності своїх органів, посадових осіб, залучених до управління громадських організацій, колективів і громадян, держава в цілому постійно діє на суспільні процеси, стимулює і спрямовує на досягнення певної мети, координує й інтегрує їх у відповідному соціальному руслі, запобігає небажаним відхиленням.

Політико-управлінська діяльність держави як складне соціаль-

не явище відрізняється багатьма властивостями, включаючи в себе безліч різних елементів. Сутність державного управління визначається тим, що воно завжди і неодмінно пов'язане із впливом як на свідомість, так і на діяльність людей та колективів. Державне управління — це управління персоналом державної служби, а також суспільними сферами (економікою, правовим процесом, соціальним забезпеченням, культурою), суспільними групами, організаціями, інститутами та інформаційними потоками, що забезпечують їх діяльність. Державне управління поєднує у собі подвійну природу: обмін діяльністю (предметний рівень) та обмін інформацією. Перший напрям поєднує державне управління із економічною та правовою формами діяльності, другий — із філософією, мистецтвом та іншими формами духовно-ментальної взаємодії людини зі світом.

Розглядаючи політико-управлінську діяльність держави як "специфічний вид суспільної праці, що виступає як загальна соціальна функція і здійснюється групою осіб за допомогою спеціально створеного апарату управління", В.Цветков підкреслює, що для її змісту "вирішальне значення мають соціально-політичні й матеріальні умови життя суспільства. Вона (діяльність) зумовлюється науково-технічними можливостями, оптимальністю та масштабністю соціальних цілей і значною мірою залежить від соціального досвіду, рівня культури, компетентності та свідомості людей" [9, с. 87—88]. Водночас, на думку іншого українського дослідника Н.Опришка, політико-управлінська діяльність держави являє собою "владне, проведене від імені держави виконання організаційних функцій, здійснюване в масштабах всього суспільства і спрямоване на досягнення визначених результатів" [10, с. 11—12].

При цьому Н.Опришко констатує, що до останнього часу в суспільних науках практикується два тлумачення категорії "політико-управлінська діяльність держави" — у вузькому (як однієї із форм державної діяльності) і в широкому розумінні (як управління державою в цілому). Сам же Н.Опришко розглядає політико-управлінську діяльність держави в її вузькому розумінні як одну із форм державної діяльності, якій притаманні специфічні ознаки, що дають змогу виділити її від інших форм державної діяльності. До таких ознак учений відносить наступні:

— виконавчо-розпорядча діяльність, що має загальнодержавний характер, тобто охоплює всі, що мають значення для держави, сторони жит-

тя суспільства;

— діяльність є виконавчою стосовно діяльності, що здійснюється органами державної влади;

— діяльність є активною та цілеспрямованою, здійснюється стосовно найважливіших сфер життя суспільства й у порядку загального та оперативного керівництва;

— поєднує в собі основне призначення державного управління (втілення у життя вимог законів) із діяльністю, яка стосовно органів влади, суду і прокуратури характеризується як внутрішньоорганізаційна;

— має яскраво виражений організаційний зміст, завдяки чому досягається регулювання і координація спільної роботи людей;

— здійснюється повсякденно, безупинно, тобто виконавча діяльність означає втілення в життя вимог загальних норм і правил, що встановлюються органами державної влади як у центрі, так і на місцях;

— має юридично-владний або розпорядчий характер;

— є підзаконною діяльністю, тобто закон — безпосередньо або в остаточному підсумку — визначає її спрямованість, головні засоби досягнення цілей; вона здійснюється на основі закону шляхом застосування загальних норм до конкретних обставин, що виникають у сфері управління;

— ця діяльність реалізує вимоги закону в різних варіантах: виконання прямих велінь закону — правозастосовна діяльність, що полягає в розпорядництві, тобто в наданні прямих юридичних розпоряджень, що забезпечуються державним примусом (наприклад, покладання обов'язків); правотворча діяльність — заснована на законі встановлення юридично обов'язкових правил поведінки, тобто правових норм внутрішнього (обов'язкові для підлеглих) і зовнішнього (обов'язкові для непідлеглих) характеру;

— на практиці проявляється в розробці органами державного управління програм управління (управлінських рішень), у визначенні основних напрямів функціонування всіх елементів системи державного управління, в оперативному регулюванні поточних управлінських зв'язків, що мають на меті реалізацію програм управління, у перевірці виконання і контролі (нагляді) за функціонуванням системи управління та всіх її елементів;

— містить у собі безпосереднє, безупинне, повсякденне й оперативне керівництво об'єктами управління та їх взаємозв'язками. У цьому керівництві й полягає підсумок керуючого впливу в державно-правовому розумінні, сенс реалізації виконавчих завдань у процесі державно-

го управління [10, с. 183].

Таким чином, за Н. Опришком, політико-управлінська діяльність держави — це одна з форм діяльності держави, що здійснюється виконавчо-розпорядчими органами шляхом повсякденного керівництва економічними, соціально-культурними й адміністративно-політичними процесами [10, с. 6].

Перспективи процесу оптимізації політико-адміністративної взаємодії в умовах демократизації українського суспільства.

Найбільш відомою українською дослідницею питань оптимізації сучасних політико-адміністративних відносин в Україні є Валерія Володимирівна Токоєнко. Вона зазначає, що під терміном "управління" потрібно розуміти, насамперед, неполітичну (адміністративну, апаратну) діяльність органів виконавчої влади та аналогічну діяльність у структурі інших гілок влади. Вона вважає, що необхідно відмежовуватися від широких тлумачень поняття "державне управління", які частково або й повністю поглинають зміст, що входить до поняття "політичне керівництво" [1, с. 24].

Політичне керівництво — це діяльність державних органів та посадових осіб, які посідають верховне, ієрархічно найвище місце в структурі держави й концентрують найвищі повноваження щодо прийняття державних рішень, найвищих кадрових призначень, розподілу фінансових та матеріальних суспільних ресурсів, а також використання силових та інформаційних структур держави. "Державне управління, на думку В.В. Токоєнко, — це діяльність державних органів та посадових осіб, підпорядкованих політичному керівництву, з більш обмеженими, делегованими повноваженнями щодо прийняття рішень, використання суспільних ресурсів і відсторонених від безпосереднього використання силових та інформаційних структур держави. При цьому чим ієрархічно нижчим є такий орган державної влади або посадова особа, тим більш вузькою й спеціалізованою є сфера його повноважень та компетенції" [1, с. 25].

В.В. Токоєнко наголошує, що оптимальність взаємодії державних органів та політичного керівництва залежить від обраного способу розмежування управлінських функцій між ними, здатності кожної із сторін якісно виконувати виокремлені функції. При цьому потенційна здатність до ефективного політичного керівництва та державного управління може бути знівельована неефективними їх інтеракціями. З іншого боку, ефективна взаємодія політичних та ад-

міністративних структур може до певної міри компенсувати деякий брак неефективності як політичного керівництва, так і державного управління. Тому вдосконалення її взаємодії така ж важлива проблема, як піднесення якісного рівня кожного з них.

На думку В.В. Токовенко, державне управління у функціональному плані повинно охоплювати: обов'язкове, адекватне та своєчасне виконання політичних рішень; оптимальне використання виділених ресурсів для реалізації політичних рішень; обов'язкове, адекватне та своєчасне інформаційно-аналітичне й ресурсне забезпечення політичного керівництва.

Неефективна взаємодія політичного керівництва і державного управління може бути спричинена: конфліктом інтересів між ними; надмірним корпоративним егоїзмом політичної еліти або бюрократії; порушеннями в інформаційних зв'язках, усних комунікаціях та документообігу між політичними та адміністративними посадами й структурами; деформаціями фінансових потоків у політико-адміністративній системі; слабким знанням та недостатньою увагою політичних керівників до стану адміністративних механізмів для реалізації політичних рішень; недоліками в проектуванні організаційних структур державного управління; прорахунками в державній кадровій політиці; неефективною взаємодією політико-адміністративної системи з інститутами громадянського суспільства, ринковими інституціями та місцевим самоврядуванням.

Організаційна система влади та державного управління містить в собі набори конкуруючих феноменів: влади та управління, фенцентрації та деконцентрації, централізації та децентралізації, жорсткість бюрократичної структури та потреба в інноваціях, авторитаризм та демократизм; політичні популістські обіцянки та реалії управління державним бюджетом та державним майном. Якість взаємодії політики та державного управління залежить не тільки від "мистецтва ототожнення" чи "науки розмежування", але й від медіативних здібностей: опосередкування, узгодження, компромісу.

За думкою І.І. Черленяк, "покращення якості можливе тоді, коли існує мірило якості, існують методи її оцінки та існують концепції її вдосконалення" [3]. Однією із найбільш поширених форм оцінки якості організацій вважається оцінка ефективності її діяльності. Ефективність в економічній теорії розглядається у відношеннях функціональної спеціалізації внутріш-

ньоорганізаційного середовища, у відношеннях із зовнішнім середовищем, у зіставленні економічних результатів із соціальними тенденціями. Ефективність державного управління розділяється на дві автономні гілки оцінок: ефективність практичної діяльності та ефективності інформаційних потоків. Критерієм ефективності державного управління в демократичних владно-політичних моделях виступає здатність органів державної влади в умовах обмежених ресурсів забезпечити задоволення потреб суспільства в цілому та окремих громадян зокрема.

Підвищення ефективності системи державного управління відбувається у якісному та кількісному вимірах. Саме якість управлінських послуг та здатність вирішувати проблеми, що висуває соціальна модернізація, коло яких постійно поширюється, визначають дієвість органів державного управління.

Поняття "ефективність" завжди пов'язується із певними встановленими, наперед детермінованими минулим розвитком організації критеріями оцінки. Виникають ситуації, коли треба "вибрати" не тільки серед існуючих варіантів (у розумінні їх детермінованості минулим досвідом розвитку), але і серед неіснуючих варіантів (аналогового досвіду розвитку яких в минулому не було — тобто серед тих варіантів, які будуть створені в майбутньому). Вибір на межі існуючого та неіснуючого більш адекватно описувати концепцією оптимальності. Але навіть коли ситуація складається так, що під тиском дій конкурентів, протидіючих чинників, обставин та середовища треба обирати із сукупності відомих альтернатив застосування, розподілу або розробки функцій деяку одну альтернативу, то більш адекватно говорити про пошук оптимального вибору: альтернативи розвитку, рішення, політики. Аналіз інформаційної бази застосування первісного розуміння категорії "оптимальність" указує на смислову якість вибору (альтернативи, стратегії, конфігурації структур). Оптимальність як шукана якість об'єднує групи існуючих та неіснуючих варіантів-можливостей в нову супергрупу: потрібних, бажаних, затребуваних можливостей-варіантів.

ВИСНОВКИ

Питання оптимізації взаємодії політико-адміністративних структур вимагає нового уявлення про державне управління як специфічну форму соціальної діяльності, важливу ланку взаємодії діяльних та інформаційних складових. Для процесу оптимізації політико-адміністративних структур непри-

нятно як ототожнення, так і жорстке розмежування політики і управлінської діяльності. Вузкий вибір стратегій оптимізації взаємодії політики та державного управління, пов'язаний виключно з двома типами порівняльних понять, потребує розробки високого рівня, значного розширення логічної бази дослідження.

Продуктивне вирішення питань оптимізації взаємодії політико-адміністративних структур спирається на факт логічної сумісності понять "політика" і "державне управління". Таким чином, предметом подальшого пошуку виступає їх змістовний перетин. Процес оптимізації політики та державного управління зводиться до з'ясування в них спільного обсягу. Головним елементом спільного обсягу, "золотим перетином" взаємодії політико-адміністративних структур є стратегічне рішення, яке приймається спільними зусиллями як політичних лідерів, так і державних управлінців.

Література:

1. Токовенко В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 253 с.
2. Бутирська Т.О. Оптимізація взаємодії державної влади і громадянського суспільства (управлінський аспект): автореферат дисертації на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління. Спец. 25.00.02 — механізми державного управління.
3. Черленяк І.І. Концепція оптимізації в державному управлінні // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць. ОРІДУ НАДУ. — 2008. — Вип. — 2.
4. Боднар В.Л. Нариси з історії світової політичної думки і становлення сучасної політології. — Ужгород: Вид-во Ужгородського національного університету, 2003. — 160 с.
5. Веймер, Девід А., Вайнінг, Ейден Р. Аналіз політики: Концепції і практика. — К.: Основи, 2000. — 654 с.
6. Вайт А. Вступление к государственному управлению. — М.: Прогрес, 2004. — 456 с.
7. Цуруль О. А. Менеджмент у державних організаціях: навч. посібник. — К.: КНЕУ, 2002. — 142.
8. Атаманчук Г.В. Теорія державного управління: курс лекцій. — М.: Юрид. лит., 2007. — 400 с.
9. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). — Х.: Право, 1996. — 164 с.
10. Опрышко Н.Ф. Народно-хозяйственный комплекс: управление и право. — К., 1983. — 324 с.

Стаття надійшла до редакції 15.02.2010 р.