

В. А. Ребкало, доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри державної політики та управління політичними процесами, Національна академія державного управління при Президенті України

В. М. Козаков, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державної політики та управління політичними процесами, Національна академія державного управління при Президенті України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ І АДМІНІСТРАТИВНИХ ФУНКЦІЙ У ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНОМУ ПРОЦЕСІ

Статтю присвячено розв'язанню питань державно-управлінської науки, зокрема дослідженню теоретичних засад визначення політичних і адміністративних функцій у державному управлінні, визначенню пріоритетів розвитку системи державного управління в сучасному українському суспільстві.

The article is devoted to the decision of basic questions of a public-administrative science, in particular a problem of social-valuable measurement of the government, definition of priorities of development of system of the public administration in a modern Ukrainian society.

Ключові слова: державне управління, цінності, соціально-ціннісні засади державного управління, політична система.

Key words: public administration, system of valuable, social-valuable foundations of the Public Administration, political system.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сучасний період розвитку України ставить на порядок денний необхідність модернізації системи державного управління на нових засадах. У суспільстві не втихають дискусії навколо відповідності існуючих державних та політичних інститутів завданню забезпечення динамічного і сталоного розвитку суспільства та економіки.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ

У пострадянських наукових школах дослідженню теоретичних засад визначення політичних і адміністративних функцій у державному управлінні присвячено поки що небагато праць. Серед них слід відзначити роботи Г. Атаманчука, В. Андрущенка, В. Бакуменка, Ю. Кальниша, В. Князева, А. Коваленка, В. Кременя, В. Лугового, О. Оболенського, В. Ребкало П. Надолішнього, Н. Нижник, В. Серебрянникова, В. Скуратівського, В. Тертички, А. Шкляра та ін. Але аналіз політико-правових складових функціонування уряду в плюралістичній політичній системі України все ще знаходяться поза увагою сучасних дослідників.

Метою дослідження, результати якого викладено в цій статті, є аналіз політико-правових складових функціонування уряду в плюралістичній політичній системі.

Для реалізації цієї мети автори намагалися:

— здійснити аналіз причин політико-правової невизначеності функціонування виконавчої влади;

— визначити та обґрунтувати оптимальну модель підвищення стабільності та інституціональної спроможності функціонування центральних виконавчих структур влади.

Наявна в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися в спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

Більшість коштів державного бюджету щорічно використовується вкрай неефективно. Основна причина таких нерациональних витрат — неефективна система державного управління, її громіздкість і недосконалість. Це є основним гальмом у проведенні соціально-економічних та й політичних реформ. І це цілком закономірно. Історія не знає прикладів розв'язання складних соціально-економічних завдань у демократичних державах в умовах неефективної системи влади.

Головною серед причин низької якості державного управління та неспроможності управлінських структур знаходити адекватні сучасним викликам суспільного розвитку відповіді називають невизначений механізм стримувань і противаг у функціонуванні виконавчої влади.

Теоретичні засади визначення політичних і адміністративних функцій у

державному управлінні. Адміністративна робота здійснюється згідно з чинними правилами, законами або розпорядженнями. Тобто адміністративна робота є формалізованою діяльністю, в якій рішення приймаються згідно визначеного регламенту. Натомість політична діяльність пов'язана із завданням установалення нових формальних умов та форм організації суспільства. Прерогативою політичної діяльності є вироблення рішень та встановлення правил і норм, які не мають аналогів у минулому.

У буденній адміністративній роботі поточні справи вирішуються відповідно до вже наявних регламентацій, правил і настанов, тоді як політика має справу з тими проблемами, які неможливо розв'язати за допомогою раніше формалізованих правил. Втім, політика націлена на встановлення нового регламенту адміністративної діяльності, вона "починається тільки там, де ще немає раціоналізації, де ми змушені приймати рішення в ситуації, яка не врегульована розпорядженнями" [1].

Адміністративна робота є реалізацією прийнятого політичного рішення. Відтак, вона пов'язана з інструментальною складовою впровадження політики і повинна бути регламентована відповідними нормами і правилами. Адміністративне рішення завжди має справу з окресленим та регламентованим порядком вирішення проблем. Натомість політичне рішення характеризується тим, що суб'єкту політики доводиться обирати найбільш оптимальний варіант із декількох альтернатив. Політична діяльність націлена на встановлення нових форм здійснення адміністративної діяльності державних органів.

Звідси для політиків і науковців постає непросте завдання — знайти оптимальну модель поєднання адміністративних і політичних функцій у роботі виконавчої влади.

Упродовж тривалого часу вважалося, що між "політикою" і "адмініструванням" повинна пролягати чітка межа: політичні інституції мають займатися виробленням політичних рішень, натомість адміністрація — нести відповідальність тільки за їх виконання. Стверджувалося, що політики і управлінці існують кожен у своєму світі із своїми автономними цінностями і правилами. Вудро Вільсон, якого вважають засновником концепції такого розмежування, відстоював думку, що "адміністративна ланка міститься поза сферою політики як такої. Питання управління — це не політичні питання. Хоча політика ставить завдання перед адміністрацією, не слід допускати, щоб вона маніпулювала державними службовцями" [2].

Згодом практика довела помилковість абсолютизації такого підходу. Повне розмежування цих функцій призводить до зниження якості як адміністрування, так і політики. За умов повного розділення політичні діячі стають безвідповідальними, натомість система адміністрування виявляється жертвою політичної кон'юнктури.

На пошук оптимального балансу між політичними та адміністративними складовими у розвинутих країнах було витрачено не один десяток років. Зокрема, в дослідницькій літературі достатньо широко висвітлено досвід реформування системи державного управління у Франції та Німеччині впродовж 50—60-х років. Нагадаємо найбільш актуальні для тодішнього західноєвропейського суспільства

причини, що спонукали до проведення цих реформ, які є актуальними і для сучасного українського суспільства [3].

По-перше, це необхідність налагодження політичного контролю над державним управлінням через посилення ролі міністрів, які призначалися парламентом. У Франції це призвело до розвитку розгалуженої урядової системи, у Німеччині — до визнання права міністрів бути депутатами парламенту і формувати корпус "політичних" державних секретарів.

Друга причина — прагнення зробити державну адміністрацію більш представницькою в соціальному плані, ліквідувати елітарність та замкнутість вищого державного апарату.

Третя причина — стурбованість громадськості західних країн з приводу поширення корупції серед державних службовців.

У результаті цих реформ політики та науковці прийшли до усвідомлення того, що на практиці неможливо доконечно відокремити політику від адміністрування, і подальше реформування державного управління, яке здійснювалось у різних країнах по-різному, базувалося саме на такому розумінні.

Оптимальне поєднання адміністративних і політичних функцій забезпечує динамізм системи державного управління, створює перешкоди прийняттю рішень, які містять загрозу реалізації вузькокорпоративних та лобістських інтересів. Баланс адміністративних і політичних функцій сприяє посиленню інституціональної спроможності уряду в реалізації ефективної державної політики.

Для української наукової спільноти та політичної еліти пошук функціонального балансу між політичними і адміністративними складовими у діяльності уряду став складною проблемою. Але попри те, що ідея щодо перетворення уряду на центр розробки державної політики та її втілення в життя дістали в Україні схвалення як експертів, так і самих політиків, необхідність інституціонального розмежування адміністративних і політичних функцій залишається й досі предметом дискусій.

Функціональні та інституційні відмінності політичних та адміністративних посад у державному управлінні.

З'ясовуючи підстави розмежування політичних і адміністративних функцій, слід приділити увагу насамперед функціям, зосередженим у руках уряду, а також відповідним інструментам, якими він має бути наділений. Якщо в країнах парламентської демократії склад уряду формується парламентом, він виступає водночас розробником державної політики, керує ходом її реалізації. Таким чином, його організаційна структура відбиває як політичні, так і адміністративні аспекти його діяльності. У такому разі уряд (міністерства) виступає концептуальним творцем політики, розробником цілей державної політики та укладачем законодавчих актів. Водночас адміністративний блок здійснює експертизу документів, їх підготовку, а також управляє ресурсами для виконання програми уряду. Натомість у президентських республіках умовним центром формування засад внутрішньої та зовнішньої політики виступає президент. У цій моделі уряд займається реалізацією політики, яку проводить глава держави.

Враховуючи розмаїття моделей ви-

роблення та впровадження політики, все ж таки можна провести демаркацію між основними функціями політиків (політичних діячів), державними політичними посадовцями і державними службовцями, незважаючи на те, що в кожній конкретній країні ці функції відрізняються в залежності від специфіки прийнятої моделі державного управління.

Функціональні відмінності між політичним діячем і державним політичним посадовцем відрізняються за механізмом набуттям легітимності, за місцем в політичній системі, а також за характером рішень, що приймаються.

Політичному діячеві суспільство делегує владні повноваження за підсумками парламентських або президентських виборів. Він уособлює певний політичний напрям у суспільстві, інтереси та цінності певної ідеологічної (партійної) доктрини або світогляду і приймає рішення згідно з політичною доцільністю. Натомість державному політичному посадовцю (прем'єр-міністру, члену уряду, міністру) політична сила (партія, виборчий блок партій, парламентська більшість або президент) делегує повноваження з управління. Політичний посадовець реалізує державну політику в певній сфері суспільства з позиції політичної сили, яка набула легітимності в результаті виборів і делегувала його в уряд. Насамкінець він приймає рішення з реалізації державної політики.

Між політичними і адміністративними складовими державного управління також існують суттєві відмінності, які стосуються процедури призначення та звільнення з посади, відповідальності, характеру діяльності та рішень, що приймаються, позиціонування щодо політичних сил, професійної компетентності.

Так, кандидати на політичні посади обираються парламентом (коаліцією) або призначаються політичним лідером (президентом), тоді як на адміністративні посади службовці призначаються на загальних підставах, що регламентуються відповідними нормами.

Політичні посадовці можуть звільнятися через висловлювання до них недовіри парламентом (коаліцією) або на розсуд політичного лідера (президента). Вони не можуть оскаржити рішення про звільнення в судовому порядку. Водночас політичні посадовці мають право самостійно піти у відставку в знак протесту проти політики, що реалізується. Водночас адміністративних посад службовців звільняють у спосіб, встановлений адміністративним порядком, і службовці мають право через суд оскаржити рішення про звільнення.

Політичні посадовці несуть політичну відповідальність, службовці — адміністративну. Політичні посадовці визначають державну політику в певній галузі, що їм підпорядкована. Вони приймають політичні рішення, націлені на розв'язання суспільної проблеми. Натомість службовці реалізують прийняту політичними посадовцями державну політику. Вони приймають управлінські рішення, спрямовані на вирішення часткових проблем, локалізованих у просторі і часі.

Для політичних посадовців обов'язковою є лояльність до політичної сили, яка делегувала їх до уряду, натомість від службовців вимагається нейтральність до політичних партій.

Щодо професійної компетенції, то від політичних посадовців вимагається

здатність реалізовувати політичну доктрину, тоді як службовцям висуваються вимоги наявності професійного досвіду у конкретній сфері, належного освітнього рівня та адміністративних здібностей.

Наслідки невизначеного статусу політичних та адміністративних функцій.

Сьогодні в Україні всі ці функціональні та інституціональні складові мають перехідний вигляд. Фактично нинішній міністр — повноцінний адміністративний господар міністерства, який одночасно виконує й політичні функції.

Невизначений функціональний та інституціональний статус членів уряду як політичних фігур є суттєвою проблемою, що стоїть на заваді пошуку оптимальної моделі державного управління. Упродовж останніх років побудови держави невирішеність цієї проблеми позначалася на системі державного управління вкрай негативно. "Політика" висувала претензії до виконавчої влади, звинувачувала її в закритості й небажанні втілювати в життя політичні програми. Натомість "адміністративне" (бюрократичний апарат) багатов чому відторгало політичні програми та установки. Подеколи складалося враження, що адміністративна система існує у відокремленому світі. Через перебування під постійним пресингом у виконавчій владі поширюється атмосфера безвідповідальності, прагнення "вловити" політичну кон'юнктуру і майже повсякденним явищем стає кадрові чехарда.

Після вступу в дію оновленої Конституції ситуація ще більш загострилась. Реалізація так званого "квотного принципу" після президентської виборчої кампанії 2004 р. і парламентської 2006 р., коли керівні посади в центральних і регіональних органах виконавчої влади розподілялися між переможцями виборчих кампаній мала вкрай негативні наслідки. Внаслідок непрофесіоналізму політичних призначень фактично система державного управління встала перед загрозою колапсу.

Висновок, який доводиться робити, однозначний: інституціональний та функціональний дисбаланс політичних і адміністративних складових чинної системи державного управління негативно позначається на її ефективності.

Негативний досвід попередніх років та численні конфлікти між законодавчою і виконавчою гілками влади ставлять на порядок денний формування такого механізму прийняття рішень, за якого політична складова була б збалансована з адміністративною. Тут під балансом політичних і адміністративних функцій розуміється наявність чітких і зрозумілих політико-правових умов, які забезпечують взаємозв'язок між процесом прийняття політичних рішень та їх реалізацією в діяльності органів виконавчої влади.

Література:

1. Мангейм К. Диагноз нашего времени. — М.: Юрист, 1994. — С. 100.
2. Вильсон В. Наука государственного управления: <http://stud.spa.msu.ru/library/3/tgu/classics/wilson.htm>.
3. Рабреневич А. Теоретические основы политико-административных отношений // Политико-административные отношения: кто стоит у власти?: пер. с англ. / Под ред. Т. Верхейна. — Братислава; Москва: Права человека, 2001. — С. 39—42.

Стаття надійшла до редакції 27.12.2010 р.