

УДК 351.076:323.2

Шульга І.Л.,

аспірант кафедри політичної аналітики і прогнозування
Національної академії державного управління при Президентові України

Типи та моделі політико-управлінських відносин

У статті проаналізовано основні концепції, типи та моделі політико-управлінських відносин у системі державного управління. Досліджено характер взаємодії політичної та адміністративної складових державного управління відповідно до моделі політико-управлінських відносин. Окреслено переваги та ризики кожної із моделей. Визначено притаманну Україні модель політико-управлінських відносин. Встановлено необхідні передумови стабільного розвитку політико-управлінських відносин. Запропоновано шляхи підвищення ефективності державного управління.

Ключові слова: політико-управлінські відносини, державне управління, виконавча влада, державна служба, політики, управління, політико-управлінські рішення, політичний курс.

Ефективність діяльності державного механізму неможлива без максимальної функціональності кожної із його складових. У цій сфері виникає проблема пошуку оптимальної моделі взаємовідносин державного управління та власне політики. Визначення моделі політико-управлінських відносин забезпечить оптимальний сценарій взаємодії політичної та адміністративної складових державного управління.

Проблеми політико-управлінських відносин постійно знаходяться в полі зору науки державного управління. Цією проблематикою займаються вітчизняні та російські науковці, зокрема: В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, О.Л. Валевський, М.І. Гаврилов, А.О. Дехтярев, А.А. Коваленко, І.О. Кресіна, В.І. Надолішній, Н.Р. Нижник, Л.Л. Попов, О.Ю. Оболенський, В.А. Ребкало, С.О. Телешун, С.В. Тихомиров, Л.М. Усаченко, В.В. Цветков, В.А. Шахов, Л.Є. Шкляр та інші. У 80-х роках ХХ ст. американські вчені Р. Пунтам, Б. Рокман та Ю. Абербах вперше запропонували типологію моделей політико-управлінських відносин. Особливу увагу визначенню моделей політико-управлінських відносин приділив український учений В.П. Солових. Серед російських науковців зазначені питання розглядали Л.В. Сморгунів та В.С. Комаровський. Наукові дослідження закордонних вчених Г. Пітерса, К. Дойтча та С. Кембела містять аналіз особливостей політико-управлінських відносин у європейських країнах та США, але кожна держава характерна своїми політико-управлінськими відносинами. У той самий час ці дослідження є важливим підґрунтям для характеристики типів моделей політико-управлінських відносин та визначення основних аспектів розглядуваних взаємин.

Метою нашої статті є проаналізувати типи та моделі політико-управлінських відносин, що дасть змогу визначити характер взаємодії «політика – управління» на даному етапі державного будівництва в Україні.

Поставлена мета обумовлює завдання дослідження:

- дослідити основні моделі політико-управлінських відносин;
- проаналізувати характер взаємодії політики та державного апарату відповідно до кожної моделі політико-управлінських відносин;
- визначити тип політико-управлінських відносин, притаманний Україні.

Політико-управлінські відносини характеризуються науковцями як особливий тип відносин, що виникають у процесі формування та реалізації політики держави. Основними фігурантами цих відносин є адміністративний апарат та політичні діячі, які співіснують, розділяючи обов'язки щодо вироблення політичного курсу та його реалізації [3, с. 539].

Взаємозв'язки функціональних складових системи державного управління, призначених для розробки та впровадження державної політики, становлять політико-управлінську систему [6, с. 63]. Так, державне управління і політика є складовими системи політико-управлінської суспільної взаємодії, яку деякі науковці називають політико-адміністративним управлінням. Політико-адміністративне управління як процес пов'язане із такими чинниками як: прийняття та реалізація політичних рішень; пошук нових форм взаємодії законодавчої і виконавчої влади в управлінні суспільними процесами; політико-адміністративний контроль у сфері державного управління; здійснення виконавчої та організаційної діяльності, спрямованої на забезпечення ефективного використання ресурсів (соціальних, матеріальних, економічних та ін.) [3, с. 539].

Дослідження політико-управлінських відносин передбачає пошук відповіді на питання хто із акторів має владу: політики, чи державні службовці. В.П. Солових зазначає, що з «...формально-правової точки зору» саме політики мають повноваження влади. Але при детальному вивченні відповідь не є однозначною. Американські аналітики Ю. Абербах і Б. Рокман вважають причиною неоднозначності розподілу влади те, що знання про механізми роботи уряду – царина державних службовців, а не політиків [3, с. 539].

Теоретики акцентують увагу на визначенні формальних принципів діяльності державних службовців та політичних діячів під час реалізації завдань публічної політики. Для опису їх відносин довгий час основоположною вважалася концепція дихотомічного розподілу на політику та адміністрацію. Згідно з цією теорією напрацювання політичних рішень – основне завдання політичних діячів, а реалізація їх – цілковита прерогатива адміністративної ланки державного апарату. Отже, політики та управлінці здійснюють свою діяльність в одному напрямі, але у різних сферах із власними принципами організації досягнення поставлених цілей [3, с. 539-540].

Взаємовідносини між політичною та адміністративною складовими системи державної влади визначають особливості моделі політико-управлінських відносин у певній державі. Тому основною характеристикою для визначення моделі є участь політиків та управлінців у формуванні публічних завдань розвитку держави та їх контролю за здійсненням публічної політики [6, с. 64].

Теорія науки державного управління містить різноманітні способи класифікації політико-управлінських відносин, моделі яких базуються на різних концепціях. Так, Веберівська, або Вільсонівська концепції передбачають формальне законодавче розмежування політики та управління. В «елітичній концепції системи врядування» британські науковці Х'ю Текло та Аарон Віддавські характеризують функціонування вищих щаблів влади як своєрідне «село», де всі мають однакове соціальне походження та освіту, працюють у владі багато років, а значить, добре знають один одного. Концепція суперництва, запропонована професором Пітбурзького університету Г. Пітерсом, базується на тому, що політики та державні службовці є супротивниками, замість того, щоб бути партнерами.

Серед теоретичних моделей взаємодії політики та адміністрації американські науковці Р. Путнам, Б. Рокман та Ю. Абербах виділяють п'ять ідеальних моделей. Так, перша модель: політика-адміністрація передбачає дихотомічний поділ політики та управління у веберівському розумінні. Друга модель («сільського життя») передбачає, що державні службовці і політики є частиною об'єднаної державної еліти, а отже, не мають вступати у владні конфлікти в межах чинної структури державної влади. Третя модель («функціонального сільського життя») передбачає певний ступінь інтегрованості державної служби та політичних посадовців. Політик і державний службовець, які працюють в одному міністерстві, мають більше спільного, ніж той самий міністр та його колеги в політичному кабінеті, які мають різні державні портфелі. Четверта модель («модель суперництва») передбачає істотний розрив між двома групами (політиками та управлінцями), не розв'язуючи чітко питання їх боротьби за владу. П'ята модель передбачає чітке розмежування між виробниками політики та управлінцями і тут домінує модель саме державних службовців. Практика доводить, що існують різні схеми взаємодії між політиками та державною службою [4, с. 12-13].

Іншу класифікацію моделей політико-управлінських відносин запропонував український науковець В.П. Солових. Він наголошує, що основними характеристиками для визначення відповідної моделі є участь політичних діячів та державних службовців у визначенні та реалізації політичного курсу, а також контроль за здійсненням політики [6, с. 64-65]. На нашу думку, для визначення типу політико-управлінських відносин важливим є не лише наявність вказаних зв'язків, а й їх якість – визначеність, урегульованість, функціональність та практичність.

Український вчений умовно виділяє три евристичних типи моделей політико-управлінських відносин: поглинання, дихотомічний та комунікативний типи. Поглинання являє собою ситуацію, коли в процесі державного управління відбувається переважання політичного компонента над адміністративним (або навпаки). Дихотомічний тип передбачає чітке розмежування політичної та адміністративної складових системи державного управління. Комунікативний тип характеризується взаємним впливом політичної та адміністративної складових державного управління [6, с. 64-65].

За першого типу моделі можливі дві ситуації. Перша визначається повним поглинанням політичним компонентом адміністративного в системі політико-управлінських відносин. За такої ситуації доступ до адміністративного компонента відбувається лише через політичний, а зі зміною особового складу політиків відбувається майже повна зміна службовців адміністративного компонента. Політики не лише обирають курс розвитку держави, а й активно беруть участь у практичній його реалізації [6, с. 65].

Така модель має переваги лише у випадку, коли політики готові не лише визначити стратегію розвитку держави, а й втілити в життя поставлені завдання щодо реалізації обраного курсу. За умов представницької демократії такі вимоги не завжди можна виконати, оскільки процес управління вимагає специфічних знань, умінь та навичок. Недоліком же такої моделі є нестабільність державної служби, оскільки можливість кар'єрного росту та власне прихід на державну службу залежить не від професійних якостей, а від політичних поглядів особистості [6, с. 65]. У крайньому вияві така модель приводить до розвитку патронажного типу відносин між політикою та державною службою.

Модель поглинання політичним компонентом адміністративного притаманна державам із парламентською формою правління. Частково модель політико-адміністративного поглинання має місце і в Україні, ілюстрацією чого є зайняття посад виконавчої влади особами, які в минулому були політиками та призначені на адміністративні посади із врахуванням їх політичних поглядів, тобто відданості провладній політичній еліті.

Друга ситуація характерна поглинанням адміністративним компонентом політичного. Домінування адміністративного компонента над політичним базується на твердженні, що державні службовці мають більше професійних знань стосовно управління державою, ніж політики. На підтвердження цього Б. Гай Пітерс стверджує, що чиновники на відміну від політиків більшою мірою спроможні діяти у «формальному ключі» [7, с. 108]. Головним позитивом моделі є можливість врегулювання суспільних процесів під час політичної нестабільності держави.

Але інтегрування особистих інтересів у публічну мету досягається завдяки політичній діяльності, натомість адміністративна ланка політико-управлінської діяльності передбачає лише виконання завдань для реалізації поставленої мети. При поглинанні політичної складової управлінською можливим стає випадок невідображення публічної мети в діяльності адміністративної ланки державної влади. Це тягне за собою соціальну нестабільність, джерело якої є напрута в суспільстві, породжена втратою у громадян відчуття безпеки та захищеності.

Наступна модель характеризується дихотомічним поділом на політику й адміністрацію. Основою цієї моделі О. Рабрентович визначає чіткий розподіл повноважень, сфер діяльності та функціональних обов'язків між здійсненням політики та реалізацією поставлених завдань [5, с. 12]. Лейтмотивом дихотомічної моделі політико-управлінських відносин у загальному вигляді є принцип панування права та контроль за здійсненням політики з боку громадськості.

Засновниками дихотомічної моделі політико-управлінських відносин є В. Вільсон та М. Вебер. У своїй праці «Дослідження управління» (1887 р.) В. Вільсон наголошує на тому, що адміністративна складова державного управління функціонує поза сферою діяльності політиків, оскільки адміністративні завдання не є політичними і політика має лише ставити завдання виконавчій гілці влади, а маніпулювати процесом управління їй недозволено [8, с. 2].

З точки зору М. Вебера дихотомічна модель політико-управлінських відносин передбачає чітке розмежування бюрократів і політиків. Німецький вчений наголошував, що поєднання політичної та бюрократичної ланок державного управління матиме значний вплив на політичні події ХХ ст. Зокрема, занепокоєння науковця викликало зростання впливу бюрократичної ланки, за якого реалізація урядом політики підміняється проблемами власного виживання бюрократії. З метою недопущення подібної ситуації М. Вебером розроблено систему стримувальних механізмів, спрямованих на обмеження впливу адміністративної ланки на процес державного управління. На думку вченого, такими механізмами є врегулювання політико-управлінських відносин правовими нормами, ефективність та дієвість парламенту, а також залучення політичних лідерів до діяльності бюрократичної ланки шляхом призначення їх на керівні посади в адміністративних органах. За таких обставин політико-управлінські відносини є дихотомічними, оскільки завданням політиків є вироблення політичного курсу, а виконання його — прерогатива управлінців [1, с. 645]. У кристалічному вигляді така модель відображає співвідношення політики до процесу управління як мети до засобів її досягнення [8].

У застосуванні на практиці модель дає негативні та позитивні результати. Позитивним моментом є надання права визначати курс розвитку держави особам, які обрані демократичним шляхом. Не менш вагомим позитивом є система обмежень, спрямована на зменшення корупції обох сторін політико-управлінських відносин. Так, встановивши певний курс розвитку держави політики не мають доступу до ресурсів, необхідних для втілення в життя обраного курсу. В той самий час адміністративний апарат не має змоги впливати на прийняття суто політичних рішень. Також пріоритетом є політична нейтральність управління, що дозволяє забезпечити безперервність процесу державного управління. Модель ефективно діє лише за умов наявності в системі виражених механізмів контролю політиків та управлінців з боку громадськості й панування принципу верховенства права. У випадку відсутності хоча б одного із вказаних елементів використання такої моделі загрожує негативними наслідками для державного управління [6, с. 65].

Недоліками цієї системи є фактори, які можуть призвести до порушення функціонування системи державного управління як злагодженого механізму, зокрема, зниженням рівня ефективності прийнятих управлінських рішень, втратою суб'єктності органами державної влади та, як наслідок, зменшенням рівня легітимності політичної влади. Найбільш прогнозованими недоліками є часове обмеження діяльності політика та втрата балансу в системі державної влади. Обмеження в часі діяльності політика провокує прийняття політичних рішень популістського характеру. Такі політичні рішення апріорно не можуть бути реалізованими на практиці, оскільки не мають належної ресурсної бази. Відсутність причинно-наслідкового зв'язку діяльності політиків та управлінців тягне за собою відокремлення дій та прийняття непов'язаних між собою політичних та управлінських рішень. Внаслідок цього в управлінській діяльності політичні рішення не виконуються взагалі, або виконуються частково, що й призводить до неефективності системи державного управління [7, с. 111].

Третій виокремлюваний тип – діалогова модель або «синергетично-мережева» [7, с. 111]. Ця модель передбачає наявність у взаємодії між політичним та адміністративним компонентами як сегмента взаємозалежності, так і виняткової сфери діяльності. За цих умов необхідними факторами є участь управлінців у виробленні політичного курсу та водночас участь політиків у його реалізації. На думку українського науковця В.П. Соловиха «...синергетично-мережева» модель є найбільш складною та інтерпретується в трьох типах. Основним критерієм для характеристики певного типу американський вчений Ю. Абербах визначив роль політиків та державних службовців під час втілення в життя політичного курсу [7, с. 112].

За першим типом моделі управлінці, володіючи необхідною теоретичною та практичною базою спеціальних знань, забезпечують технічну реалізацію визначеного політичного курсу. Роль політичної складової полягає у посередництві між державою та суспільством. Тож основною функцією діяльності політиків є вміння вчасно реагувати на якісні зміни в суспільстві. Політичні діячі зосереджують свою діяльність на визначенні та збалансуванні вимог широкого електорату та організованих груп із чітко вираженою системою інтересів. Такий тип взаємодії український науковець В.П. Солових визначає як «інформація-інтереси» [6; 7, с. 112].

До наступного типу («енергія-рівновага» [6]) американський науковець Ю. Абербах відносить взаємодію політиків та управлінців, за якої обидві сторони беруть участь у визначенні політичного курсу, але задачі у них різні. Завданням політиків є висвітлення інтересів широкого електорату, функцією представників адміністративної ланки є реалізація вимог та інтересів організованих груп. За цих умов має місце передання управлінцям частини повноважень щодо вирішення політичних конфліктів у випадку відсутності у політиків узгодженої думки стосовно шляхів вирішення конфлікту [6; 7, с. 112].

Взаємодія за останнім типом повністю нівелює розмежування між управлінцями та політиками. Такий тип взаємодії В.П. Солових характеризує як «чистий гібрид» [6]. У визначенні політики та її технічній реалізації, артикулюючи та реалізуючи інтереси всіх електоральних груп, беруть участь обидві сторони політико-управлінських відносин. На практиці і ті, й інші заінтересовані у вирішенні політичних проблем та їх подальшій реалізації [8]. Варто зазначити, що на цьому етапі розвитку системи державного управління Україні притаманний саме такий тип взаємодії політиків та державних службовців.

Для досягнення ефективності демократичного врядування державне управління має забезпечити основні умови. По перше, це надання населенню якісних адміністративних послуг, по друге, втілення в життя оптимальної моделі політико-управлінських відносин, орієнтованої на побудову дієвої системи державного управління, здатної реагувати на виклики та потреби суспільства. Для модернізації державного управління орієнтованого на обслуговування потреб населення необхідним є професіоналізація відносин між політиками та державною службою. Реалізація такої взаємодії повинна базуватися на засадах публічної політики та за допомогою залучення державних службовців і громадськості як до процесу прийняття політичних рішень, так і до надання кваліфікованої оцінки рівня ефективності політики. Така схема взаємовідносин визначає нове місце державного службовця у політико-управлінських відносинах [7, с.136].

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків:

- типи політико-управлінських відносин трансформуються на певні моделі, які визначають рівень залучення (участі) політиків та управлінців до формування політичного курсу. Ключовою проблемою при визначенні певної моделі політико-управлінських відносин є ставлення політиків та управлінців до влади, зокрема їх участь у процесі вироблення та реалізації політики;
- основними рисами, що породжують виникнення тієї чи іншої моделі політико-управлінських відносин, є організація взаємозв'язків структурних елементів, які відповідають за розробку та впровадження політики;
- відповідно до кожної моделі політико-управлінських відносин характер взаємодії політики та адміністрації може набувати як рис поглинання, так і рис взаємодії;
- на даному етапі державотворення Україні притаманна гібридна модель політико-управлінських відносин, яка характеризується відсутністю чіткого розмежування між політиками та державними службовцями та участю обох у визначенні політичного курсу розвитку держави. Це призводить до дисгармонії між вибором політичного курсу та його виконанням, і як результат – до неефективності реформ (пенсійної, податкової, політичної та ін.);
- необхідною передумовою для забезпечення стабільного розвитку країни є чітке функціональне розмежування між політиками та державними службовцями, а

також залучення експертів та інститутів громадянського суспільства до процесу вироблення й прийняття політико-управлінських рішень.

Література:

1. Вебер М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Избранные произведения. – М., 1990. – с. 644-706.
2. Вильсон В. Наука государственного управления [Электронный ресурс] / В. Вильсон — Режим доступа: http://bib.convdocs.org/v17579/Вильсон_В._наука_государственного_управления.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю.П. Сурмін та ін.] – К.: НАДУ, 2010. — 820 с.
4. Європейські принципи державного управління / Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України, Центр дослідж. адм. реформи; [Пер. О.Ю.Куленкової]. – К., 2000. – 50 с.
5. Рабрентович А.В. Теоретические основы политико-административных отношений / А.В. Рабрентович // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? [ред. Т. Верхейн]. — М.: Права человека, 2001. — 512 с.
6. Солових В.П. Антикризове управління в системі політико-управлінських відносин / В.П. Солових // Актуальні проблеми державного управління. – Х., 2008. – N 1 (33). — С. 62–68.
7. Солових В.П. Політико-управлінські відносини: методологія та практика [Текст]: монографія / В.П. Солових; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. – Х.: ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 163 с.
8. Солових В.П. Типи та моделі політико-адміністративних відносин у системі державного управління [Електронний ресурс] / В. П. Солових. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-1/doc/1/16.pdf>.

Шульга И.Л., аспирант кафедры политической аналитики и прогнозирования Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Типы и модели политико-управленческих отношений. В статье проанализированы основные концепции, типы и модели политико-управленческих отношений в системе государственного управления. Исследован характер взаимодействия политической и административной составляющих государственного управления в соответствии с моделью политико-управленческих отношений. Очерчены преимущества и риски каждой из моделей. Определено присущую Украине модель политико-управленческих отношений. Установлены необходимые предпосылки стабильного развития политико-управленческих отношений. Предложены пути повышения эффективности государственного управления.

Ключевые слова: политико-управленческие отношения, государственное управление, исполнительная власть, государственная служба, политики, управленцы, политико-управленческие решения, политический курс.

Shulga I.L., Post-graduate student, Department of Political Analysis and Forecasting of the National Academy of Public Administration of the President of Ukraine

Types and kinds of political and administrative relations. The paper analyzes the basic concepts, types and models of political and administrative relations in public administration. The author studies the manner of interaction between political and administrative components of public administration in accordance with the model of political and administrative relations. The author describes advantages and risks of each of the models. The model of political and administrative relations which inherent in Ukraine is defined. Necessary preconditions for the stable development of political and administrative relations are found out. The author suggests ways of improving the efficiency of public administration.

Key words: political and administrative relations, public administration, the executive, public service, politicians, managers, political and administrative decisions, policies.