

УДК 32:35

А. Червеняк

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ОПТИМІЗАЦІЇ ВЗАЄМИН ПОЛІТИКИ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано концептуальні засади оптимізації взаємин політики та державного управління. Дано оцінку основним підходам у дослідженні взаємин політики та державного управління. Показано еволюцію наукових поглядів на взаємини політики та державного управління у вітчизняній та закордонній науці. Визначено логіко-методологічну схему оптимізації взаємин політики та державного управління на сучасному етапі.

Ключові слова: політика, державне управління, оптимізація.

Процес модернізації державного управління в умовах реформування українського суспільства вимагає компетентного управління. Одним із основних суб'єктів управління суспільством є нова українська політична еліта. Вона чітко визначає стратегію суспільного розвитку, напрямки трансформування та основні ресурси, що потрібні для цього. Тактичні рішення та визначення конкретних методів вирішення стратегічних завдань здійснюються на рівні оперативного управління та прийняття рішення командою професійних управлінців. Розподіл праці між політичною елітою та істеблішментом є досягненням сучасної цивілізації. Проте на певному етапі політичні рішення можуть суперечити завданням оперативного управління. Політика, що спрямована на багато років вперед, має бути погоджена із управлінськими рішеннями, які потрібні для вирішення тимчасових завдань.

Погодженість політичних рішень із процесом адміністративного управління може відбуватися у двох площинах. По-перше, це відбувається у відносинах між політиками та бюрократією. Депутати законодавчих органів всіх рівнів, керівники держави та члени уряду вважаються політичною елітою на підставі того, що всі вони приймають політичні рішення на державному рівні. Престиж політичної еліти мотивує бажання державних службовців середньої ланки у прийнятті самостійних рішень політичного змісту. По-друге, погодженість політики із державним управлінням відбувається в інформаційній площині. Будь-яке рішення має стратегічну, інформаційно-нормативну та технологічно-організаційну складові. Політика, якій притаманне стратегічне рішення, має бути обмежена на інших рівнях. За відсутності цього обмеження, державне управління набуває ознак “вуличної демократії”, головним засобом якої є яскраві гасла популістського спрямування.

Питання співвідношення політики та державного управління виникло під час появи на політичній арені розгалужених державних апаратів. Ця ситуація підштовхнула науковців по-новому розглядати значення політики для якості державного управління. Взаємини політики та державного управління стали предметом дослідження видатного американського політика В. Вільсона. Позиція В. Вільсона полягала у тому, що успішному розвитку демократії сприяє чітке розмежування політичних та адміністративних функцій, та управління є поза сферою політики. Розмежування політики та державного управління відбулося тому, що адміністративні питання аж ніяк не політичні. За допомогою політичних рішень

ставляться стратегічні завдання органам управління, але подальше втручання політиків у справи державних службовців має бути обмежено [1].

Сучасні політологи розробили нові концептуальні засади доцільного розмежування та гармонізації функцій політичного керівництва і державного управління. Це, насамперед, стосується таких американських та європейських науковців, як: Г. Аліссон, Р. Арон, Б. Бозман, Т. Борзел, Л. Вайд, Е. Вайнінг, Т. Веймер, Б. Гурне, Т. Дай, М. Дін, Л. Зіглер, Ж. Зіллер, Д. Кін, Р. Керрі, Л. Мізес, Р. Міллс, В. Остром, Л. Пал, Б. Фрай, С. Хантінгтон та інші.

Вітчизняні вчені проблематиці взаємин політичного керівництва та державного управління приділяли недостатньо уваги. Дослідження цієї проблематики стримувалося монополією єдиного політико-адміністративного конгломерату радянської держави. Лише після розпаду СРСР та обрання Україною демократичного шляху державотворення різні аспекти цієї проблематики розглядалися у працях В. Бебика, Д. Видріна, Б. Гаєвського, М. Головатого, М. Михальченко, П. Надолішнього, Л. Шкляра, М. Шульги. Безпосередньо дослідженню оптимізації взаємин політичного керівництва та державного управління присвячені праці В. Токовенко, Т. Бутирської, І. Черленяк. Багато робіт присвячено окремим аспектам оптимізації взаємодії державної влади та державного управління у галузі охорони здоров'я, освіти, міжнародних відносин.

Практика державного будівництва в Україні засвідчила, що у сфері оптимізації функцій політичного керівництва і державного управління не можна покладатися виключно на екстраполяцію підходів, що накопичені у практиці державотворення інших держав. Механічне відокремлення або ототожнення політики та державного управління не може бути прийнятним для системи державного управління в Україні. У багатьох вітчизняних працях, завдяки екстраполяції європейському досвіду, державне управління подається виключно як юридична наука [2 – 4]. У цьому контексті, світові підходи щодо оптимізації взаємин політики та державного управління в Україні заслуговують глибокого і критичного переосмислення. На підставі переосмислення мають бути розроблені нові концептуальні засади їх оптимізації.

Отже мета статті – визначити основні концептуальні засади оптимізації взаємин політики та державного управління. Просування до визначеної мети вимагає вирішення таких завдань:

1. Проаналізувати основні підходи у дослідженні взаємин політики та державного управління.
2. Продемонструвати еволюцію наукових поглядів на взаємини політики та державного управління у вітчизняній науці.
3. Визначити логіко-методологічну схему оптимізації взаємин політики та державного управління на сучасному етапі.

Основні підходи у дослідженні взаємин політики та державного управління. Засновник системного погляду на управління організацією, французький інженер А. Файоль (1841 – 1925 рр.), сформулював п'ять найважливіших функцій сучасного управління: передбачати, організувати, розпоряджатися, координувати і контролювати. Він також сформулював свої знамениті і донині актуальні 14 принципів управління: поділ праці, влада, дисципліна, послідовність та єдність керівництва, підпорядкування дрібних інтересів загальному, винагорода, централізація, ієрархія, порядок, справедливість, сталість

складу персоналу, ініціатива, єднання персоналу. У його розробках влада є складовою частиною системи управління або простим синонімом.

Одночасно з А. Файоєм німецький соціолог М. Вебер (1864 – 1920 рр.) сформулював свої ідеї про ідеальний управлінський підхід для великих організацій. М. Вебер ретельно опрацював концепцію бюрократії. На його думку, раціоналізація політичного життя призводить до її бюрократизації та виділення бюрократії в особливу суспільну групу. Для бюрократії, за М. Вебером, 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 плебісцитарної демократії. Відповідно до якої харизматичний лідер, а не парламент в змозі протистояти їй, оскільки враховує думку населення. За М. Вебером, політика “означає прагнення до участі у владі або до здійснення впливу на розподіл влади” [5].

Глибока теоретична розробка питань адміністративно-державного управління була започаткована у 1887 р. майбутнім президентом США, професором В. Вільсоном (1856 – 1924 рр.). Він вперше зазначав, що наука державного управління прагнути віднайти способи поліпшення діяльності уряду, зробіть його роботу менш трудомісткою, упорядкує організацію управління. На його думку, основним завданням державного управління повинно бути оперативне і компетентне впровадження в життя рішень будь-якої групи політичних лідерів – “обранців нації”. Водночас В. Вільсон вважав, що 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” [6]. 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” [7].

Концепція В. Вільсона, щодо відокремлення управлінської науки від мистецтва політики, майже півстоліття визначала методологію адміністративно-державного управління в США. Тільки у 1955 р. концепція науки управління В. Вільсона зазнала певного впливу. Ще один американський дослідник – Л. Вайт спростовує концепцію В. Вільсона про розмежування політичної та управлінської діяльності. На думку Л. Вайта, зовнішній політичний тиск більше ста років був 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 Л. Вайт [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” [9]. 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, насамперед, пов'язано з тим, що нове управління державними органами ставить собі за мету не лише виконувати законодавчі накази якомога ефективніше, а й впливати на стратегічні рішення. Таким чином, сувора наука державне управління переймає на себе функції не надто суворого мистецтва політики, не переймаючись запитанням: "Наскільки виправдано таке ототожнення?"

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 підгалузь права відображає тривале асоціювання громадської служби, як це відбувалося у Європі, зі здійсненням законів та браком впливу в політичних процесах. Європейські державні службовці дотримувалися жорсткішого розмежування політики і управлінської діяльності, базуючись на правовій основі для визначення цих завдань.

Використання європейського підходу до державного управління найкраще можна з'ясувати з короткого аналізу державного управління в Німеччині. Німецький підхід до завдань державного управління підтримує розмежування політики і адміністрування, враховує правову основу. Правові норми визначають межі влади, за допомогою якої державне управління здійснює свої обов'язки. За наявної традиції верховенства закону у 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.

Еволюція наукових поглядів на взаємини політики та державного управління у вітчизняній науці. В умовах радянського суспільного ладу проблеми політичного та управлінського аспектів суспільного життя практично не розводилися. Формування системи взаємодії політики та державного управління в Радянському Союзі з самого спочатку відбувалося на основі відкидання принципу професійного чиновництва. Неефективність рад при реалізації завдань державного управління змусили керівництво Радянського Союзу повернутися до розбудови професійного апарату державного управління. Політичне керівництво державним управлінням здійснювалося через апарат Комуністичної партії, а удосконалення політико-адміністративної взаємодії здійснювалося в умовах жорсткої організації політико-адміністративних відносин. Запит на дослідження взаємодії політики та державного управління з боку влади був відсутній. В силу цього поняття "лідерство", "керівництво" і "управління" використовують здебільш як синоніми. Мімікрія бюрократії (інститут призначення) під народну демократію (інститут всенародних виборів) народила симбіозний термін – "партійне керівництво".

За допомогою терміну "партійне керівництво" складна взаємодія політико-адміністративних структур вирішувалася віртуально, суто на термінологічному рівні. З часом, під впливом соціально-психологічних досліджень, поняття "партійне керівництво" стало трансформуватися у поняття "політичне лідерство" та "партійне керівництво". На думку Б. Паригіна, від самого початку дослідження проблеми лідерства у радянській соціально-психологічній літературі спостерігалися розбіжності у змісті понять "лідер" і "керівник" [10]. Лідерство визнавалося як

внутрішній, збуджуючий процес групового впливу і мотивації. Під лідерством зазвичай мали на увазі характеристику психологічних відносин, які виникають в групі “за вертикаллю”, тобто з точки зору відносин домінування – підкорення. Поняття “керівництво” належало до процесу організації діяльності групи та управління нею.

Керівництво сприймалося як зовнішньо детермінований процес соціального стимулювання і впливу. Проте завжди існувала частина дослідників, яка продовжувала ототожнювати “лідерство” та “керівництво”, стверджувала про “безпідставність розведення лідерства і керівництва”. Як аргумент, до безпідставності розведення лідерства і керівництва Л. Гозман і Є. Шестопап стверджували, що “людина, яка пропагує певні політичні ідеї, приваблює людей не лише цілями, які висуває, але й своїми особистими властивостями, будучи водночас організатором і лідером руху або партії, яка формується” [11]. Тобто, робився наголос, що крім інформаційної площини питання взаємодії лідера та керівника, існує і особистісна площина. У цьому аспекті дилема політичного лідерства та політичного керівництва виглядала перекинутим варіантом старої дилеми політичного мистецтва та наукового управління. За її допомогою робилися спроби вирішення реальної суспільної проблеми на віртуальному, семантичному рівні. Але підхід залишився у межах логіки бінарних опозицій “ототожнення” – “розмежування” і не знайшов оптимального вирішення.

Найвідомішою українською дослідницею оптимізації політико-адміністративних взаємин в Україні є В. Токовенко. Вона зазначає, що під терміном “управління” потрібно розуміти, насамперед, не політичну (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 належить до поняття “політичне керівництво” [12]. Державне управління, на думку В. Токовенко, – 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.

Отже, головним недоліком процесу оптимізації взаємин політики та державного управління є редукція багатоманітності рішень до двох основних стратегій: “ототожнення” та “розмежування”. Вузкий вибір стратегій щодо оптимізації політики та державного управління жорстоко пов’язаний із двома типами порівняльних понять: “сумісні” та “несумісні”. Сумісними називаються поняття, обсяги яких повністю або частково збігаються. Існує три види відношень за сумісністю: рівнозначність (тотожність), перетин (перехресність, частковий збіг обсягів) і підпорядкування (субординація). Зрозуміло, що політика і державне управління – сумісні за обсягом поняття. Але це не означає їх повного ототожнення. Вони знаходяться у відношенні перетину або часткового збігу обсягів. Таким чином, процес оптимізації політики та державного управління зводиться до знаходження спільного обсягу понять “політика” і “державне управління”.

Таким спільним обсягом є “стратегічні рішення”, які приймаються спільними зусиллями як політичних лідерів, так і державних управлінців. Можна стверджувати, що правильне стратегічне рішення – це золотий перетин взаємодії у межах політико-адміністративної структури. Реальний політико-адміністративний процес завжди

відбувається на перетині спільного стратегічного рішення, формулу якого знайти не дуже легко. Оптимальна взаємодія політики і державного управління створюється, з одного боку, політичним мистецтвом і фантазією, з другого – діяльністю в межах нормативно-правових доктрин. У цій політиці повинні “прочитуватися” соціальна дійсність та її зміни в майбутньому. Політики разом із державними службовцями за допомогою стратегічних рішень можуть або “заглядати в перспективу”, передбачати “неминуче” і “неможливе”, або планувати спільну взаємодію.

Логіко-методологічні схеми оптимізації взаємин політики та державного управління на сучасному етапі. Прийняття спільного стратегічного рішення вимагає дотримання певних умов, щодо процедур та логіки. Згідно з основним правилом логіки, спільні поняття можуть бути реєструючими або нерєструючими. Реєструючими називаються поняття, у яких кількість мислимих у них елементів піддається обліку або “реєструється”. Реєструючі поняття – це поняття, в обсязі яких мислиться скінченна, обчислювана множина предметів. Наприклад: “населення Закарпаття”, “обласний центр України”, “Ужгородський національний університет”. Реєструючі поняття є альтернативою нерєструючих понять, обсяг яких не піддається обчисленню. Наприклад: “людство”, “демократія”, “коаліція”, “відданість”, “байдужість”. Елементарний контент-аналіз діалогів між політиками показує переважаність саме нерєструючими поняттями та нестачу реєструючих понять.

Політикам і представникам чинної влади, що намагаються прийняти спільні стратегічні рішення, треба відмовитися від користування нерєструючими поняттями, які не можна обрахувати або порівняти. Тільки за цих умов є можливим конструктивний діалог. Наявність у стратегічному рішенні реєструючих понять “часу”, “місця” та “обсягів” взаємодії, що погоджується, є обов’язковою засадою оптимізації взаємин політичних лідерів та державних службовців у спільних стратегічних рішеннях. Тобто, прийняття спільного стратегічного рішення вимагає, насамперед, наявності відповідей на питання “коли”, “де” і в якому “обсязі” можливі взаємини носіїв політичних та адміністративних повноважень. Поза відсутністю реєструючих понять, будь-яке стратегічне рішення буде декларативним.

Кожному політику та державному службовцю треба пам’ятати, що такі звичні для них поняття, як “людина”, “добробут”, “указ” і безліч мислимих у них елементів не піддається обліку: у них мисляться всі люди та укази того, що минуло, люди та укази сьогодення і майбутнього. Вони мають невизначений об’єм. Тому будь-яка спроба взаємодії політиків та державних службовців поза межами реєструючих понять приречена на блукання у вигаданому світі їх фантазії. Фактичний матеріал, на відміну від вигаданого, завжди має бути зафіксованим. Факти – це завжди сприйняті агентом діяльності та зафіксовані у певній формі певні сторони дійсності. Навіть сама система спостереження – це певна система фіксування та реєстрації властивостей об’єкта, що ми і спостерігаємо. Свідоме використання політиками та державними службовцями нерєструючих понять треба кваліфікувати як спробу імітувати діяльність, яка відсутня.

Взаємодія політиків та державних службовців має бути виміряною. Вимірювання взаємодії – це певна система фіксації та реєстрації кількісних характеристик дії за допомогою різноманітних норм (еталонів) і методів їх застосування. За допомогою певних процедур, взаємодія політиків та державних службовців здатна набути метрологічного забезпечення. Вимірювальна величина – це не тільки фізична величина. Вимірювання треба застосувати для відображення

величин взаємодії між акторами. Це вимагає створення спеціальних одиниць вимірювання (індикаторів, коефіцієнтів) оптимальності взаємодії, розрахунку похибки вимірювань із заданою ймовірністю, що не виходять за встановлені межі.

Домінування нересруючих понять під час прийняття спільного стратегічного рішення перетворює його у недостатньо визначене та неефективне. Недостатня визначеність стратегічного рішення руйнує будь-яку політико-адміністративну систему або спрямовує на шлях екстремальних взаємодій. У такий час адміністративна система прагне досягти “неможливого теоретично можливими засобами”, коли цілі і засоби не узгоджуються. Саме тоді управління державними органами ставить собі за мету не лише ефективне виконання законодавчих рішень, а й невиправдане втручання у процес прийняття стратегічного рішення.

Питання оптимізації взаємодії політико-адміністративних структур вимагає нового уявлення про державне управління як специфічну форму соціальної діяльності, важливу ланку взаємодії діяльнісних та інформаційних складових. Для процесу оптимізації політико-адміністративних структур неприйнятно як ототожнення, так і жорстке розмежування політичної сфери та управлінської діяльності. Вузкий вибір стратегій оптимізації взаємодії політики та державного управління, пов'язаний виключно з двома типами порівняльних понять, і потребує значного розширення власної логіко-методологічної бази.

Висновки

Отже, концептуальні засади оптимізації взаємин політики та державного управління полягають у забезпеченні логічної сумісності понять “політика” і “державне управління”. Тому, предметом подальшої оптимізації є їх змістовний перетин. Процес оптимізації політики та державного управління зводиться до з'ясування спільного обсягу понять у контексті, у якому вони визначаються конкретними носіями політико-адміністративних повноважень в окремих сферах суспільного розвитку. Процес оптимізації політики та державного управління у сфері економіки суттєво відрізняється від подібного процесу в соціокультурній сфері або національної безпеки. Проте концептуальні засади мають залишатися незмінними у всіх галузях їх застосування.

Головним елементом спільного обсягу, “золотим перетином” відносин політики та державного управління є стратегічне рішення, яке приймається їх спільними зусиллями. Воно, з одного боку, об'єднує зусилля політико-адміністративних структур, з іншого – надає підстави для подальшого самостійного розвитку кожній із них у межах їх повноважень (компетенції). Обов'язковою складовою стратегічного рішення має бути не тільки логічна процедура узагальнення, але і обмеження понять. Обґрунтування спільного стратегічного рішення можливе лише у випадку погодженості визначеної кількості реєструючих понять часу, місця та обсягів взаємодії, що погоджується. Прийняття спільного стратегічного рішення вимагає наявності відповідей на змістовні питання: “коли”, “де” і в якому “обсязі” можлива взаємодія визначених носіїв політичних та адміністративних повноважень.

Визначення засад оптимізації відносин політики та державного управління за допомогою спільного стратегічного рішення має практичне значення при регулюванні відносин структур політичного керівництва та державного управління, органів виконавчої державної влади для розробки нормативних актів та інструктивно-методичних матеріалів, спрямованих на удосконалення взаємодії державних підструктур із органами місцевого самоврядування. Концепція

оптимізації взаємодії політико-адміністративних структур може бути застосована у навчальному процесі, в системах підготовки професійних політиків, та в центрах підвищення кваліфікації державних службовців.

Література

1. Вильсон В. Основы науки государственного управления [Текст] / Вудро Вильсон. — М. : [б. и.], 1995. — С. 5, 6.
2. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування [Текст] : навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 304 с.
3. Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні [Текст] / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. — К. : Ін Юре, 2004. — 672 с.
4. Гнилорібов В. В. Державне будівництво й місцеве самоврядування в Україні [Текст] : навч. посіб. / В. В. Гнилорібов, В. М. Тихонов. — Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2004. — 376 с.
5. Вебер М. Избранные произведения [Текст] / Макс Вебер. — М. : [б. и.], 1990. — С. 646.
6. Вильсон В. Основы науки государственного управления... — С. 5, 6.
7. Веймер Т. Аналіз політики: Концепції і практика [Текст] / Т. Веймер, Л. Девід, Е. Вайнінг [та ін.]. — К. : Основи, 2000. — С. 20.
8. Вайт Л. Вступление к государственному управлению [Текст] / Леонард Вайт. — М. : Прогрес, 2004. — С. 7, 8.
9. Вильсон В. Основы науки государственного управления... — С. 21.
10. Парыгин Б. Д. Основы социально-психологической теории [Текст] / Б. Д. Парыгин. — М. : [б. и.], 1971. — 376 с.
11. Гозман Л. Я. Психология политического лидерства / Л. Я. Гозман, Е. Б. Шестопал // Психология и психоанализ власти [Текст]. — Ростов-на-Дону : [б. и.], 1996. — Т. 1. — С. 578—589.
12. Токовенко В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії [Текст] / Валерія Володимирівна Токовенко. — К. : УАДУ, 2001. — С. 24.

A. Chervenyak

THE CONCEPTUAL GROUNDS OF POLITICS AND PUBLIC ADMINISTRATION RELATIONS OPTIMIZATION

The conceptual grounds of politics and governance relations optimization are analyzed. The main approaches in the study of politics and public administration are given. The evolution of the scientific views on the relationship between politics and public administration in native and foreign sciences is demonstrated. Logic and methodological scheme of politics and public administration relations optimization at the present stage is defined.

Key words: politics, public administration, optimization.