

Каменчук Т.О., Ярох Г.М.

Співвідношення політичного й державного управління

Немає необхідності доводити, що між політикою й управлінням існує тісний взаємозв'язок. Але справа не обмежується взаємозв'язком цих двох явищ. Кожне із них може бути не тільки причиною, але й наслідком іншого. Неважко також помітити наявність сфери, в якій поняття політики й управління здобувають настільки тісне споріднення, що починають збігатися за значенням. Наприклад, коли мова йде про політичні рішення вищого рівня управління країни, то ці рішення відносять до сфери політики. У той же час ці самі рішення і є основою управління суспільством.

Ключові слова: політичне управління, пізнання, політична влада, державне управління, політичне управління.

Нет необходимости доказывать, что между политикой и управлением существует тесная взаимосвязь. Но дело не ограничивается взаимосвязью двух этих явлений. Каждое из них может быть не только причиной, но и следствием другого. Нетрудно также заметить наличие сферы, в которой понятие политики и управления приобретают столь тесное родство, что начинают совпадать по

значению. Например, когда речь идет о политических решениях высшего уровня управления страны, то эти решения относятся к сфере политики. В то же время эти самые решения и являются основой управления обществом.

Ключевые слова: политическое управление, познание, политическая власть, государственное управление, политическое управление.

It is not necessary to prove that there is a close relationship between politics and administration. But it is not limited to the relationship of these two phenomena. Each of them can be not only a cause but also a consequence of the other. It is easy to notice the presence of the sphere, where the concept of politics and governance become such a close relationship is starting to match the value. For example, when it comes to political decisions of the highest management level of the country, these decisions belong to the sphere of politics. At the same time, these same decisions and is the basis of governance.

Key words: political management, knowledge, political power, public administration, political management.

УДК 328.187

Каменчук Т.О.,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри політичних наук
ДЗ «Південноукраїнський
національний педагогічний
університет імені К.Д. Ушинського»,
Ярох Г.М.,
студентка факультету початкових класів
ДЗ «Південноукраїнський
національний педагогічний
університет імені К.Д. Ушинського»

Слід почати із того, що політика становить собою рід діяльності, а діяльність можна розглядати як процес, який обумовлює свідомість людини і її навколишній світ, буття. Кожен факт буття, що стає відомим людині, кожна подія в її житті відображаються у свідомості, здобуваючи форму образу. І якщо останній не вписується в уявлення людини про належне, у свідомості людини з'являється новий образ – ціль, реалізована в процесі впливу на середовище. У результаті народжується новий факт. І так до нескінченності. Загалом це і є шлях пізнання. Не пасивного відображення, а пізнання творчого, що включає елемент перетворення навколишнього світу, експеримент. Але в кожному такому акті присутня мета, яка реалізується відповідно до задуму. У таких випадках ми говоримо про управління.

У першому випадку наша діяльність носить характер евристичний, у другому – прагматичний. Обидва компоненти присутні, отже, і в політиці, раз це теж діяльність. Але тут домінування другого компонента особливо помітно. У політиці більше, ніж у будь-якій іншій сфері людської діяльності, задовольняється мета. Політика, як і управління, – діяльність прагматична. От чому вони настільки близькі за змістом, але, зрозуміло, не тотожні.

Отже, поняття політики й управління дійсно близькі й мають загальну предметну сферу. У той же час під управлінням розуміється галузь, незрівнянно більш широка. Водій, який керує автомо-

білем; директор, який керує колективом підприємства; мозок, що керує рухами тіла. Усі вони здійснюють функції, далекі від політики.

У свою чергу, і в політиці не все можна віднести до управління. Розглядаючи діяльність як зв'язок «факт – образ – ціль – новий факт», слід також враховувати, що діяльність може бути не тільки доцільною або, у всякому разі, не завжди може бути прямо поставлена у зв'язок із реалізацією заданої мети.

Так само не будь-яка політична діяльність становить собою процес управління. Не завжди, коли лідери двох партій зустрічаються для розробки загальної стратегії, можна говорити, що один із них керує іншим. Можна, таким чином, сказати, що існує галузь перетинання предметів теорії управління й політичної науки, або політології (політика). Назвемо цю область політичним управлінням, а відповідну науку – управлінською політологією.

У даному контексті необхідно прояснити, що ж все-таки називаємо політикою. Різноманітність і незгодженостей тут виявляється значно більше, ніж у випадку з управлінням. Єдності щодо поняття політики, що позначає, по суті, предмет політології, поки не досягнуто. Не будемо перелічувати всі існуючі підходи – їх десятки, і вони добре проаналізовані в багатьох виданнях. Різноманіття підходів саме по собі не знецінює їх евристичного значення. На те саме явище можна поглянути із різних боків.

Спробуємо подивитись на політику із погляду управління. Навряд чи хто стане заперечувати, що в центрі будь-якої політики стоїть питання домінування одних груп людей над іншими групами, про політичну владу, – оволодіння нею і її використання. Але поняття влади використовується в науці про управління для позначення одного із компонентів взаємодії в системі управління – прямому зв'язку, впливу керуючої підсистеми на керовану. Політична влада – це влада людей над людьми, домінування одних груп над іншими. Тут до керуючої підсистеми застосовне поняття суб'єкта, і у випадку політичної влади суб'єкт управління стає одночасно й суб'єктом політики. Здійснення політичної влади і є політика. Але це не все. Підпорядкування однієї людини іншій породжує в суспільстві й цілу гаму інших відносин, за допомогою яких люди включаються в боротьбу за вплив на керуючих, за можливість самим зайняти домінуюче положення стосовно інших. Одним із них є реакція керованих на прояви влади – зворотний зв'язок. Оскільки в даному випадку мова йде про реакції на владу політичну, то для її позначення, напевно, має сенс ввести й спеціальне поняття політичного зворотного зв'язку. Інші відносини не можна віднести до відносин управління, в них відсутній елемент підпорядкування. Це – рівноправна взаємодія між партіями і їх лідерами, засобами масової інформації, державою й партіями й т.п.

Усе це теж політика, поняття якої в самому загальному вигляді уявляється можливим визначити як реалізацію політичної влади й відносини із приводу цієї влади. Структуруючи в управлінському ракурсі сферу політики, одержуємо можливість структурувати відповідним чином і наочно зіставити основні підходи до розуміння політичного управління.

При першому підході до політичного управління, політичних методів управління відносять суб'єкт-суб'єктні, горизонтальні зв'язки, на протигагу зв'язкам суб'єкт-об'єктним, вертикальним. Тим самим поняття політики обмежують відносинами суб'єктів політики «із приводу» влади. Мається на увазі, що політика – це переговори, пошук компромісів, досягнення консенсусу, апеляція до свідомості й громадських почуттів. Вона виведена за рамки застосування права й примусу із боку адміністрації. Тут немає місця політичним репресіям, застосуванню сили.

Таке розуміння політики не позбавлене сенсу й може бути обґрунтовано посиланнями на загальноновизнані авторитети. Так, М. Вебер теж, наприклад, бачив у політиці не застосування влади, а лише «прагнення до участі у владі або до набуття впливу на розподіл влади...» [1]. У сучасній західній функціоналістичній і системній теорії до управління відносять прийняття важливих для суспільства рішень, а до політики – забезпечення

їх легітимності. У нашій країні історія терміну «політичні методи» у цьому розумінні починається із 70-х років ХХ століття, коли в КПРС почалася санкціонована кампанія із відмови від адміністративних методів.

Для другого підходу теж існує аналог, і теж – в історії нашого суспільства. «Партія керує, Рада управляє» – така формула визначала співвідношення політики й управління донедавна. Натепер в Україні їй відповідає уявлення, що політика – справа верхівки, а управління – організаційних структур, що знаходяться начебто поза політикою.

Для прикладу слід звернутися до ґрунтовного дослідження Р. Драго [3]. Аналізуючи логіку М. Вебера, він розводить поняття політичної влади й підлеглої їй адміністрації [2]. Тільки на вищих адміністративних посадах, на рівні кабінету міністрів сполучаються, на його думку, політика й управління. І все-таки він не може не відзначити офіційний і «завуальований» вплив на сучасну адміністрацію груп тиску, а ще нижче констатує, що й сама вона може не тільки діяти як звичайна група тиску, але й «інспірувати» рішення уряду, підмінювати політичні інстанції.

Багато західних дослідників відзначають сьогодні ріст впливу суспільних структур, груп інтересів на державне управління й бюрократичний апарат у своїх країнах. Говорячи ж про Україну, варто мати на увазі ще й те, що М. Вебер зв'язував свою конструкцію раціональної бюрократії із «концепцією професійного покликання» [2], що впливає зі специфічних особливостей протестантської етики. В Україні державна служба будується на зовсім іншій культурній підставі.

Третій підхід, який розглядається звичайно як марксистський, припускає, що суб'єктами політики й управління є також і соціальні прошарки, класи. Це правомірно, якщо під управлінням розуміти будь-яку взаємодію. Тоді суб'єктом управління може ставати не тільки клас, але й будь-який неживий предмет. Але такий підхід уявляється малопродуктивним. У вертикальних же взаємодіях клас, нація, соціальна група беруть участь, насамперед, як об'єкти. За винятком рідких випадків, таких, як вибори, референдуми, коли їм все-таки надається можливість вирішувати.

Застосування сукупності перших двох приведених підходів відповідає інтересам чиновників усіх рангів. З одного боку, застосування силових аргументів як би виноситься при цьому за межі політики, за межі компетенції вищого політичного управління. З іншого боку, і рядовий чиновник за виконання «непопулярних» рішень відповідальності не несе. Втім, і третій підхід влаштовує чиновників, тому що перекладає тягар відповідальності на клас.

Відомий французький дослідник Морис Дюверже поділив політичні теорії на дві групи:

ту, де політика є конфліктом, боротьбою, в якій ті, хто має владу, забезпечують собі контроль над суспільством і одержанням благ, і іншу, в якій політика з'являється як спроба здійснити правління порядку й справедливості. Реальна політика, здається, припускає й те, й інше. І участь у політиці визначається не тільки близькістю до керівної еліти [4].

Віднесемо до політичного управління все, до чого застосовні ці два поняття – управління й політика. Іншими словами, під політичним управлінням слід розуміти функціонування в суспільстві таких політичних механізмів, у яких суб'єкти й об'єкти зв'язані відносинами управління – влади й зворотного зв'язку. До них відносини політичної влади й політичного зворотного зв'язку, що виникають у рамках державного управління, і відносини підпорядкування в інших організаційних структурах суспільства, включених у політичний процес.

У рамках такого підходу можна вичленувати й політичну сферу для рядового, «неполітичного» чиновника, включеного в здійснення функції організації. Цю сферу позначимо поняттям політико-адміністративне управління.

Політичним управлінням механізм управління в суспільній системі не вичерпується. І недержавні інститути, і саму державу здійснюють також функції управління, далекі від політики. Примус стосовно злочинців, управління дорожнім рухом самі по собі позбавлені політичного змісту, так само, як і управління виробництвом. Щоб відрізнити такого роду управління від політичного, назвемо його технологічним управлінням. Межа між технологічним і політичним управлінням не настільки велика. Варто оголосити визначені види політичної діяльності злочинними, як судочинство й каральні міри перетворюються на механізм політичного впливу.

Отже, було визначене загальне уявлення про структуру адаптера соціальної системи й про місце в ньому механізму політичного управління. Предмет нашого розгляду – та частина політики, що є одночасно й частиною механізму управління.

Для суспільних же систем визначення мети – їхня внутрішня справа. Хто й яким чином може визначити, що краще, що є благом, а що – злом? Якщо благо – це розвиток, прогрес, то в чому критерій розвитку? Помилка в оцінці має тут не тільки моральне, але й суцього прагматичне значення. Тому що оцінку дає людина, включена в систему управління або як його суб'єкт, або як об'єкт. І від цієї оцінки залежить воля до управління в одних і готовність до слухняності в інших.

Тобто нас цікавить не будь-яка влада, а влада політична. Найпростіше визначити її через політичне управління, як сукупність функцій прямого впливу. Загалом вести мову про політичне управління можна у випадках, коли воно здійснюється із використанням державних механізмів, застосо-

вуваних до людей, і торкається інтересів великих соціальних груп.

Отже, розглядаючи політику в її управлінському ракурсі, можна сказати, що політична влада – це сукупність функцій політичного управління, через які керівники впливають на тих, ким керують, підпорядковують їх собі, використовуючи для цього державний механізм. Це, зокрема, означає, що поділяти державні функції на владу й управління неправомірно. Питання не в тому, керує держава або панує, а в тому, чи є об'єктом його впливу людина або умови її існування. За цим критерієм функції державного управління можна поділити на політичні й неполітичні. У свою чергу, владою не вичерпуються й політичні функції держави: в її структурі знаходять місце й механізми зворотного зв'язку.

Із розмежуванням політичних і неполітичних функцій пов'язував фактично своє представлення про історичні перспективи держави А. Сен-Симон. «Уряди не будуть більше керувати людьми, – писав він, – їх обов'язок обмежиться лише усуненням усього того, що заважає корисним роботам». Саме тут бере початок ідея марксизму й анархізму про бездержавний устрій суспільства майбутнього [5].

Усупереч існуючому ототожненню анархії із хаосом, у ньому міститься відмова від управління політичного, а не від управління взагалі. А виведена із незаперечної потреби складної суспільної системи в управлінні версія вічної необхідності держави не настільки незаперечна. Адже далеко не до кожного механізму управління людськими співтовариствами застосовується поняття держави й політичної влади. Політична влада припускає підпорядкування, яке утискає інтереси одних груп людей волею інших груп.

Але й управління, у свою чергу, не зводиться лише до управління політичного. І так само, як існує межа між управлінням політичним і технологічним, влада в суспільстві теж містить, відповідно, політичний і технологічний компоненти. Можливо, перша із них і буде існувати завжди. Але навряд чи можна довести це сьогодні досить переконливо.

Проте, які б не були віддалені перспективи політичної влади, сьогодні вона не тільки існує, але й значною мірою визначає стан суспільства і його еволюцію. Саме вона знаходиться в центрі будь-якої політики й входить до предмету даного дослідження.

Державне управління містить у собі сукупність механізмів і засобів, за допомогою яких забезпечується стабільне функціонування, яке упорядковує розвиток соціуму. Коли говориться про державне управління, то мається на увазі великий обсяг організаційно-технічної роботи, що виконується державними органами різних рівнів. Державне управління здійснюється через три форми влади –

законодавчу, виконавчу й судову. У даному контексті автора роботи цікавить, насамперед, виконавча й законодавча влада. Державне управління здійснюється на центральному й регіональному рівнях, воно припускає також ведення внутрішньої й зовнішньої політики.

Політичне управління, характеризуючи діяльність держави і її структур, все ж таки пов'язане не із техніко-організаційними аспектами цієї діяльності (воно їх використовує як інструменти), а із визначенням генеральних шляхів розвитку суспільства. Політичне управління впливає на взаємодію великих соціальних груп у суспільстві, на характер їхнього зв'язку. Воно формує й коректує взаємини економічних, владно-політичних (пов'язаних із владою) і етнокультурних страт. У компетенції політичного управління знаходиться визначення провідної, домінуючої в даному суспільстві ідеології, визначення легітимізованих, офіційно-визнаних цілей, ідеалів, вищих цінностей. Саме політичне управління забезпечує баланс між центром і регіонами.

Політичне управління завжди пов'язане із питанням про те, в чиїх інтересах проводиться конкретна політика. Політика виражає інтереси визначених груп, класів, страт, і цьому істотному моменту варто приділити значну увагу при розгляді проблеми компетентності. Тобто, важливим є питання: кому вигідна й для чого потрібна компетентність при вирішенні реальних політичних задач, чиїм цілям вона слугує.

Політичне управління – це реалізація організаційних функцій, які створюють необхідні умови для досягнення в процесі спільної діяльності людей поставленої мети. Система політичного управління є широкою й багатоплановою, такою, що базується на існуванні й функціонуванні інститутів громадянського суспільства й держави – політичних партій, недержавних організацій, органів місцевого самоврядування й органів державної влади.

Таким чином, без політичного управління неможливе системне функціонування суспільства, саме тому його важливою складовою є державне управління, яке співвідноситься із першим як часткове й загальне. Державне управління входить до політичного управління, тобто останнє є значно ширшим. Доказом цього є те, що політико-управлінські відносини виходять за межі державного управління, торкаючись відносин підпорядкування в інших організаційних структурах громадянського суспільства, що включені до політичного процесу. Якщо в цілому управління в суспільстві є загальною політичною функцією, що реалізується через владно-організуючу діяльність із метою узгодженості суспільних інтересів для досягнення суспільне значимих завдань, то державне управління можна віднести до однієї із функцій держави, яка вносить у цю діяльність організуюче начало відповідно до визначених політичних орієнтирів, принципів, цілей, інтересів і врегульованих правових норм.

Отже, державне управління буде розглядатися автором даної роботи як соціальне явище, передусім складова політичного управління. Інші види управління мають свій окремий предмет дослідження, групу наук і фахівців, які їх вивчають, а тому в даному контексті розглядається не будуть.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вебер М. Избранное. Политика как призвание и профессия. – М.: Юрист, 1994. – С. 520–524.
2. Вебер М. Избранное. Образ общества. – М.: Юрист, 1994. – С. 328–332.
3. Драго Р. Административная наука. – М.: Прогресс, 1982. – С. 118–121.
4. Дюверже М. Политические партии. – М.: Академический проект, 2005. – С. 425–429.
5. Сен-Симон А. Избранные сочинения. Т. 1. – М.: Прогресс, 1964. – С. 67–70.