

В.В. Токовенко,
д-р наук з державного управління

V.V. Tokovenko,
Doctor of Sci. on State's Administr.

ПОЛІТИЧНЕ КЕРІВНИЦТВО У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ

Abstract. The social and gnosiological factors of co-operation of the public administration and the political leadership under the conditions of transient society are considered. The main directions of the differentiation between the sphere of political leadership and the sphere of administrative activity in the structure of the public administration and their simultaneous influence on the subsequent development of modern political and administrative relations are analyzed as well.

Взаємодія політичного керівництва та державного управління є ключовим фактором успішного управління державою. В умовах трансформації українського суспільства значущість цього фактора зростає у зв'язку з тією роллю, яку вказана взаємодія відіграє в процесі здійснення політико-адміністративного реформування. Дослідження проблем підвищення ефективності взаємодії політичного керівництва є предметом праць Е. Вайнінга, Д. Веймера, В.П. Горбатенка, Д.П. Зеркіна, А. Курочкіна, Д. Табачника та ряду інших дослідників.

Термін “політичне керівництво” можна досить часто зустріти на сторінках наукової літератури з проблем державного управління, в лексиконі політичних діячів та громадян. Але попри широке вживання цього поняття межі змістовного поля зазначеного терміна є досить розмитими і рухомими. Зовсім небагато є спроб дати визначення поняття “політичне керівництво”. Тобто робота над цим важливим поняттям, як буде, зокрема, видно і в ході нашого подальшого огляду літератури, пророблена поки що недостатньо. Дослідники, найчастіше, спираються на своє інтуїтивне відчуття його смислового навантаження. І, напевне, для аналізу багатьох проблем державного управління, що стосуються його адміністративних аспектів, такого підходу цілком достатньо.

Проте коли предмет наукового вивчення торкається політичних аспектів державного управління, то інтуїтивного тлумачення стає явно замало і виникає потреба свідомої наукової рефлексії того, що стоїть за поняттям “політичне керівництво”. З'ясування потребують і концептуальні лінії, “сміслові водорозділи”, відмежування політичного керівництва від таких близьких до нього понять, як політичне управління, політичне лідерство та політична діяльність. Спеціальної уваги вимагає і висвітлення розмежувань між сферою політичного керівництва і сферою адміністративної діяльності в структурі державного управління. При цьому термінологічні “водорозділи” за звичними стереотипами наукового мислення потрібно

зробити якомога чіткішими. Прийнято вважати зрозумілим, що чим чіткіше науковцям удалося провести межі досліджуваного поняття, тим вищого ґатунку вважається проведений науковий аналіз.

Поділяючи такі методологічні ідеали, хотілося б однак звернути особливу увагу на ту обставину, що прагнення методологічної довершеності не повинно перетворюватися на самоціль і виходити за рамки певної міри. Справа в тім, що фактор “нечіткості”, “розмитості” може мати не тільки ґносеологічну, але й онтологічну природу. Тобто нечіткість може бути не тільки наслідком недосконалої, незавершеної процесу наукового пізнання певного об’єкта, але й бути характерною властивістю досліджуваного феномену, який має особливо складну природу. І саме до кола таких феноменів ми і зараховуємо феномен політичного керівництва.

Новітня методологічна парадигма системного аналізу, яка враховує фактор нечіткості як можливої об’єктивної властивості певного кола явищ, зародилася спочатку у сфері математичної теорії множин у другій половині ХХ ст., починаючи з робіт Л. Заде. Пізніше ідеї теорії нечітких множин почали виходити за межі математики і набирати форми філософсько-методологічних настанов нового стилю наукового мислення. При цьому найбільш придатним ґрунтом для цього стилю мислення є гуманітарні науки. І це не випадково, бо теорія нечітких множин і розроблялась як така, що зорієнтована на так звані гуманістичні системи. Тобто ті системи, елементами, складовими частинами яких є люди та феномени людської свідомості.

Гуманістичні системи мають дуже істотні відмінності від технічних систем, аналізом яких переважно захоплювалася наука, коли в ній домінували природничі дисципліни і які задавали еталони наукового мислення для всіх наук у цілому і які полягали у вимогах граничної строгості і чіткості. Саме в цей час на рівні стилю наукового мислення сформувався стереотип, що будь-яку систему можна розкласти на чітко відокремлені один від одного елементи подібно до того, як на окремі деталі можна розкласти будь-яку машину чи технічний пристрій. І такий стереотип настільки глибоко ввійшов у науковий стиль мислення, що здається чимось очевидним і діє не тільки на свідомому рівні мислення науковців, але й має форму свого роду підсвідомої методологічної настанови. Причому такий стиль від представників природничих наук перейняли і вчені-гуманітарії.

Стосовно нашої проблеми сказане проявляється в тому, що дискусії про співвідношення політики і державного управління ведуться в площині, де важко провести чітку межу між політичними і адміністративними рівнями в структурі органів державної влади. І різними авторами така межа проводиться по-різному, по-своєму, породжуючи питання щодо того, хто з цих дослідників є ближчим до істини. Та обставина, що подібна межа може мати об’єктивно не чіткий, а розмитий характер, утворюючи цілий спектр перехідних градацій, найчастіше до уваги не береться. Багатозначність проведення розмежувальних ліній між політичними і адміністративними рівнями пояснюється ґносеологічними причинами типу недосконалої пізнання, а не об’єктивними властивостями взаємозв’язку політики і державного управління.

Як досить рідкісний прояв альтернативного підходу можна привести думку Р. Арона про те, що чим вище на ієрархічних щаблях державної влади перебуває чиновник, тим більше політичних відтінків з'являється в структурі його діяльності: "Чим вище становище чиновника, тим ближче він за статусом до політичного діяча" [2, с. 57]. Тобто при такому погляді нечіткий характер розмежування політичних і адміністративних рівнів у структурі державного апарату вже хоч і побіжно, але відтіняється.

Тому, аналізуючи проблему розмежування політичного та адміністративного рівнів, більш точно, на нашу думку, буде говорити не про відносний, а про розмитий характер такого розмежування. Адже відносність означає те, що ця межа може змінюватися залежно від зміни критерію розмежування, зміни точки зору тощо. Але в будь-якому разі така межа мислиться як свого роду чітка лінія. Трактуючи ж цієї межі як такої, що має нечіткий характер не тільки з гносеологічних, але й з об'єктивних причин, висвітлює ту обставину, що переходи між адміністративними і політичними рівнями мають більш-менш широкий спектр градацій. А така постановка питання по-іншому спрямовує пізнавальний процес.

Отже вимальовується свого роду перший "вододіл" окреслення феномену політичного керівництва, і стосується він відмежування політичного керівництва від державно-адміністративного управління. Останнє ми розуміємо тут у найвужчому розумінні цього поняття.

Другий "вододіл" феномену політичного керівництва стосується проведення ліній між політичним керівництвом і політичним лідерством. І тут ми стикаємося також з нечітким характером такого розмежування, який має коріння в об'єктивній природі зазначених явищ. Поняття керівництва в науковій літературі найчастіше пов'язують з управлінською діяльністю, яка базується на зайнятті суб'єктом офіційної посади, наявності законодавчо чи адміністративно оформлених повноважень. Феномен же лідерства асоціюється, перш за все, з випадками неофіційного, неформального управління, коли суб'єкт знаходиться за рамками формальної посади, яка б надавала йому офіційні повноваження на такого роду управлінську діяльність. Хоча є і таке трактування лідерства, коли офіційний керівник розглядається як лідер формального типу, а той феномен, який пов'язується з вузькими трактуваннями лідерства, означається як лідерство неформальне.

Але в будь-якому разі ми хотіли б звернути увагу на те, що чіткої межі між формальним політичним керівництвом і неформальним політичним керівництвом проводити також недоцільно. Адже якщо ми будемо розглядати партійного лідера, партія якого не є при владі, але діє в рамках офіційного правового поля, то таке лідерство має формальні ознаки, бо його діяльність санкціонована державою.

У строгому розумінні з неформальним політичним лідерством ми маємо справу в тому випадку, коли партійний лідер діє поза рамками офіційного правового поля і його політичне управління не ухвалене державою. Отже параметр "політичне керівництво (формальне політичне лідерство) – неформальне політичне лідерство слід розглядати не як дихотомічну опозицію, а як свого роду шкалу з перехідними градаціями, в якій міра формалізованості політичного лідерства може бути різною:

від повної до більш-менш часткової або ж і до повної відсутності ознак формалізації.

Отже, характеризуючи політичне керівництво як різновид управління, треба виходити з двох важливих моментів:

- таке управління має політичний характер, що відмежовує його від адміністративного;
- таке управління має формальний характер, офіційний статус, що відмежовує його від неформального політичного лідерства.

Але характер розмежування і в першому, і в другому аспекті має об'єктивно розмитий характер, який означає наявність більш чи менш широкого поля перехідних градацій у площині зазначених аспектів. З іншого боку, нечіткий характер розмежування вказує не тільки на відмінність політичного керівництва від межуючих з ним феноменів, але й на наявність певної внутрішньої спорідненості між ними. Для з'ясування цієї діалектики спорідненості – відмінності варто буде проаналізувати сутність політичного керівництва.

На сьогодні в літературі мало можна знайти спеціальних визначень того, що розуміється під терміном “політичне керівництво” кожним з дослідників. Так, зокрема до визначення цього поняття звертаються російські політологи Ю.С. Борцов, І.Д. Коротець, В.Ю. Шпак. На їхню думку, політичне керівництво – це “визначення стратегічного напрямку розвитку держави, політичної системи суспільства і вибір засобів здійснення основних завдань і цілей загальнодержавного значення, найважливіших принципів і шляхів їх досягнення. В залежності від рівня політико-владних відносин виділяються суб'єкти – керівники федерального рівня, регіонального і місцевого. Чим вищий рівень політики, тим більш важливою є функція керівництва і тим більш відповідальним повинен бути керівник, що здійснює функцію керівництва... політичний статус керівника може бути високим і характер схвалюваних ним рішень торкається великої кількості людей” [3, с. 386].

Наголошуючи на ієрархічному характері політичного керівництва, зазначені автори відзначають, що чим нижче рівень політичного управління, тим в більшій мірі суб'єкт влади є залежним від керівників верхніх рівнів. Тому перед ним стоять двопланові задачі. З одного боку він повинен “вписуватися” в програму стратегічного розвитку, накреслену вищим політичним керівництвом, а з іншого – в рамках окресленого курсу йому лишаються досить широкі можливості розробки свого більш чи менш оригінального курсу і втілення його на регіональному, специфічному рівні. На думку Ю.С. Борцова, І.Д. Коротець та В.Ю. Шпак, “керівник “середнього” рівня має справу з свого роду двома стратегічними програмами: федеральною і регіональною, які важливо узгоджувати між собою і змістовно виразити в індивідуально-регіональну” [3, с. 387].

Дещо в іншій площині розглядають політичне керівництво Д.В. Гончарова та І.Б. Гонтарева. З їхньої точки зору, функції власне політичного керівництва можна звести до чотирьох типів завдань, які стоять перед державним апаратом: розстановка кадрів, складання бюджету, здійснення довгострокових програм, переборення кризових ситуацій. Але це визначення, як і наведене перед цим,

обходить проблему окреслення межі між політичним і адміністративним аспектами управління.

С. Глей, С. Рутар розглядають політичне керівництво у контексті категорії управління і дають визначення політичного управління як такого, що здійснюється у політичному контексті, охоплює всі сфери суспільного життя, створюючи умови для реалізації різноманітних проявів життя людей. У суб'єктному плані політичне управління вони пов'язують з різними рівнями державної влади, органів місцевого самоврядування, партій, груп тиску, політичних лідерів, ЗМІ тощо. Державне управління вони розглядають як складову частину політичного управління, зазначаючи, що воно органічно поєднує в собі як політичні, так і адміністративні засоби. При цьому, з'ясовуючи співвідношення між політичною владою і державним управлінням, вони підкреслюють, що без політичної влади державне управління неможливе. Але водночас, на їх думку, обидва феномени мають і істотну різницю в тому, що операція влади є примус, право, ідеологія, авторитет, а управління спирається на мотиваційну структуру людей, їх потреби, інтереси.

Д.П. Зеркін розглядає політичне керівництво як один з головних різновидів політичної діяльності, а все розмаїття різновидів політичної діяльності або зводиться до політичного керівництва, або ж пов'язано з ним. “Керувати політично – пише він, – означає керувати об'єднаною діяльністю спільнот людей, забезпечувати досягнення загальних цілей та скоординоване функціонування, а також розвиток суспільної системи. Звідси і основний зміст політичного керівництва: розробка, прийняття і реалізація політичних рішень, що регулюють діяльність як політичного, так і громадянського суспільства в цілому. Очевидно, що керівна діяльність різних рівнів суб'єктів, які приймають політичні рішення, підпорядкована здійсненню своїх функцій. На вищому рівні керівної системи (вищі органи державної, або партійної влади) формулюється загальна стратегія, напрацьовуються глобальні цілі і пріоритети, визначаються основні принципи і норми функціонування як держави, так і суспільства в цілому, здійснюється координація суспільних підсистем в плані реалізації єдиних цілей і загальних інтересів. На нижчих щаблях розв'язуються задачі двоякого роду: щодо здійснення політичних рішень, які виражають цілі і інтереси окремих соціальних груп та інститутів, та узгодження їх з загальними інтересами і стратегічними цілями”[6, с. 321 – 322].

Підсумовуючи вищесказане можна таким чином виокремити основні параметри розмежування політичного керівництва та державного управління як різновидів управлінської діяльності: політичне керівництво орієнтоване на цінності, ідеї, пріоритет інтересів та потреб людей, загальні завдання спільнот, стратегічний розвиток, домінування функцій планування, творчий і нестандартний характер завдань. З іншого боку, державне управління можна розглядати як інструментальне, вузькоспеціалізоване, орієнтоване на пріоритет норм та інструкцій, ситуативне з домінуванням функцій організації та контролю.

Зазначені параметри представлені у вигляді дихотомічних опозицій за формою, але по суті вказані опозиції задають шкали з послідовністю перехідних градацій. І в контексті цих шкал розмежування політичного керівництва і державного управління

має об'єктивно нечіткий характер, а міра політичності чи адміністративності певної діяльності в структурі державного апарату визначається тим, де знаходиться ця діяльність, якщо на неї подивитися крізь призму вище окреслених параметрів.

Розподіл та збалансування політичних і адміністративних функцій є постійною проблемою будь-якого процесу державотворення, яка особливо загострюється в періоди інтенсивної трансформації політико-адміністративних структур, що є важливою підвалиною успішної перебудови і розбудови держави. Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління в посттоталітарному суспільстві має як теоретичний, так і практичний виміри. Перший пов'язаний з розмежуванням змісту та функціональних імперативів понять. Другий ґрунтується на застосуванні критеріїв соціальної ефективності управління.

-
1. Англо-український словник термінів і понять з державного управління / Укл. Г. Райт та ін. – К.: Основи, 1996.
 2. Арон Р. Демократия и тоталитаризм. – М.: Текст, 1993.
 3. Борцов Ю.С., Коротец И.Д., Шпак В.Ю. Политология в вопросах и ответах. – Ростов н/Д: Изд-во “Феникс”, 1998.
 4. Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избр. произведения. – М.: Прогресс, 1990.
 5. Гелей С., Рутар С. Основи політології. – К.: Знання, КОО, 1999 – 427 с.
 6. Зеркин Д.П. Основы политологии. – Ростов н/Д: Феникс, 1996.
 7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького; В.Б. Авер'янов (заг. ред.). – К.: Факт, 2003.
 8. Цветков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: Політико-правові детермінанти / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К.: Видавн. дім “Ін Юре”, 2003.
 9. Политико-государственное управление в поисках дисциплинированности // ПОЛИС. – 2005. – № 1. – С. 177–185.