

Зв'язок та взаємодія державного управління й політичної діяльності (історико-теоретичний аспект)

А.Г. Замогильний,
заступник начальника відділу технічного контролю
Головного управління капітального будівництва
м. Києва КМДА

Однією з особливостей сучасного періоду трансформацій у суспільстві є реформування системи державного управління у напрямі її наближення до світових стандартів. Ключовим при цьому залишається підвищення її ефективності. На жаль, існуюча в нашій країні система державного управління часто є неспроможною швидко та ефективно адаптуватися до вимог та реалій суспільства. Серед багатьох причин, що знижують її ефективність, чи не найсуттєвішою є низький рівень взаємодії державного управління з різними формами суспільної життєдіяльності, зокрема політичною. Таким чином, наразі особливої актуальності набуває науково-теоретичне обґрунтування питань зв'язку та взаємодії державного управління й політичної діяльності, а також розробка і впровадження в практику нових підходів до їх оптимізації.

Зазначене свідчить про значущість проблеми й зумовлює вибір теми цієї статті. Її метою є розкриття змісту та специфіки політичної діяльності як форми державного управління в контексті її історико-теоретичного значення. Завданнями статті є розкриття змісту політичної діяльності як соціального феномена, визначення його зв'язку з державним управлінням, а також дослідження феномена влади в історико-теоретичному аспекті.

Методологічну та теоретичну основу дослідження становлять здобутки в галузі теорії державного управління, історії, права, політології тощо таких відомих науковців, як Г. Атаманчук, В. Бакуменко, М. Бурлацький, Ю. Волков, О. Галкін, Б. Гурне, М. Кейзеров, В. Князев, Б. Краснов, Н. Нижник, Т. Парсонс, Г. Райт, В. Цветков та ін.

Наука державного управління, як зазначає В. Токвенко [1, с. 125], в країнах Європи та Америки достатньо довго перебувала під впливом ідеї протиставлення політики та управління, що її започаткував В. Вільсон, який наприкінці ХІХ ст. запропонував розрізняти політику і державне управління. І хоча В. Вільсон уникав питання про політичне забарвлення державного управління, проте еволюція його поглядів на сутність державного управління вже в середині ХХ ст. привела до появи альтернативного бачення. Воно базувалося на відмові від протиставлення політики й управління, передбачало пошук нових форм їх взаємозв'язку, що загалом відповідало і розвиткові нових наукових підходів, перш за все системного та кібернетичного. Саме в руслі цих нових підходів поняття управління набувало нового значення, зокрема вбирало в себе надзвичайно широке коло феноменів, що спостерігаються в технічних системах, живих організмах та людському суспільстві. В останні роки

цій проблемі присвячено чимало публікацій (див., зокрема, роботи Н. Нижник [2], В. Цветкова та В. Горбатенка [3], Г. Атаманчука [4], В. Лісничого [5], М. Михальченка [6] та ін.).

Зв'язок управління з політичною діяльністю виражається у тому, що головними суб'єктами управління суспільством є політичні установи, у першу чергу – інституції політичної системи. Тому поліпшення управління – важлива складова усієї політичної діяльності, оскільки різні види політики постають і як нетотожні різновиди управління.

Політична діяльність як соціальний феномен, безвідносно до форми, завжди пов'язана з існуючим типом суспільних відносин, сприяючи їх зміцненню й підтримці або зруйнуванню та заміні. Як провідник політики вона пов'язана з політичним управлінням, з організаційними можливостями суспільства, тоді як організація є головною функцією управління.

Політична діяльність – це особлива, специфічна царина суспільної життєдіяльності, що у науковій літературі тлумачиться як активна участь особистості у функціонуванні політичної системи суспільства, у прийнятті управлінських рішень тощо.

Політична діяльність в аспекті управління постає переважно як владне явище. Як правило, владним зазвичай вважається державне управління, хоча часто таким може бути і партійне керівництво (як засвідчує наша нещодавня історія), й управлінська діяльність громадських організацій, що свідчить про недостатній розвиток правових підвалин управління.

У політичному аспекті управління «обслуговує» політичну діяльність і своїм владним змістом. Владний зміст політичної діяльності та управління ґрунтується на спільних соціальних засадах та єдиних цілях, водночас завдання, які вони розв'язують, є різними.

Влада є одним із засадових понять в історії розвитку цивілізації. Ще Т. Парсонс зауважив, що влада як узагальнюючий засіб мобілізації зобов'язань сприяти колективному функціонуванню посідає в аналізі політичних систем місце, багато в чому схоже з тим, яке посідають гроші в економічних системах [7, с. 365]. Тобто функція політичної влади подібна до функції грошей за умов товарного виробництва, які мають цінність лише у зв'язку з тим, що є засобом задоволення потреб.

Єдиної думки стосовно наукового визначення влади наразі немає. Так, у західній політичній соціології розрізняють шість різних типів визначення влади, проаналізованих відомим польським вченим Є. Вятром. У роботі «Соціологія політичних відносин» він виокремлює: 1) біхевіористські визначення, відповідно до яких влада є особливим типом поведінки, що

Суспільство – це, як відомо, самоврядна система. І все, що у суспільстві є організаційним, можна вважати його самоврядним потенціалом: і партії, і державу, і громадські організації. Все це сутнісна характеристика самоврядування. Організаційно-політичними формами самоврядування є політична система загалом, політичні режими. Отже, управління – це самоврядування як організаційний прояв, як діяльність. Простіше кажучи, з появою інституцій вождів, партій з'явилось й управління. До цього було лише самоврядування.

Згідно з адміністративно-правовою доктриною, що сягає теорії поділу влади Монтеस्क'є, управління є діяльністю виконавчої влади, що реалізується державно-правовими методами. Перші спроби тлумачити управління як особливу діяльність, незалежно від здійснення влади, з'явилися у науковій літературі в XIX сторіччі та розглядалися в раціоналістичному дусі [18]. Послідовне проникнення раціоналізму в практику управління окреслилося у першу чергу в промисловому виробництві. Не випадково перша книга щодо цього питання була написана американським інженером Ф. Тейлором (“Наукова організація праці”, 1903 рік). Француз Анрі Файоль розширив досліджувану проблему до адміністративної діяльності [19, с. 28] і першим здійснив аналіз організаційного процесу управління, розклавши його на п'ять головних елементів: передбачення, планування, організація, координування та контроль. Ці розробки зберегли своє наукове значення і в теперішній час.

Проте сучасні вчені слушно зазначають, що питання про управління як соціологічну категорію ще мало вивчене. У 1960-ті роки були здійснені перші спроби дати загальносоціологічне визначення управління. Так, Ю. Волков пише, що управління у суспільстві означає прийняття рішень, спрямованих на регулювання різних аспектів і проявів суспільного життя, а також здійснення практичних заходів щодо реалізації цих рішень [20]. У 70–80-ті роки управління тісно пов'язують з наявністю керованої та керуючої підсистеми. Б. Українцев феномен управління пов'язує з взаємодією матеріальних систем, визначаючи його як специфічну взаємодію особливим чином організованих різних матеріальних утворень: керуючого та керованого [21, с. 24].

Вагомий внесок у вивчення зазначеного поняття зробив Ю. Афанасьєв, який запропонував найзагальніше визначення управління: під управлінням у широкому розумінні мається на увазі впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивних закономірностей [22, с. 37]. У своїх роботах вчений зазначає, що будь-яка самокерована система розчленовується на дві підсистеми – ту, якою управляють, і ту, що управляє [23, с. 211].

Головний методологічний недолік багатьох праць з управління, на наш погляд, полягає в тому, що в них управління розглядається поза зв'язком із діяльністю. У цьому плані заслуговує на увагу позиція В. Граждана, який вважає, що впорядкування є сутністю управління. А, як відомо, сутність бідніша, ніж зміст. Тому

зі змістовного боку управлінням є таке впорядкування спільноти, яке здійснюється для збереження її цілісності й рівноваги з довколишнім середовищем. Це не окремий бік або частина діяльності, а механізм впливу однієї спільноти на іншу або цілого на частини [24].

Спробуємо тепер визначитись і стосовно такого складного суспільного феномена, як демократія, в сенсі як тип управління. Демократичне управління можна визначити як форму правління, котра базується на суверенитеті народу та схвалюваних ним рішеннях, за якої реально існують поділ влади, захист прав меншості, механізми запобігання державному свавіллю та обмеження впливу окремих носіїв влади, що дає змогу говорити про правову державу. Тобто управління в демократичному суспільстві характеризується не кількістю партій, громадських організацій та інших інституцій, а положенням людини в суспільстві.

У зв'язку з розглядом політичної діяльності як управлінського явища цікавою здається думка про те, що є різновиди управлінської діяльності, які не мають права на помилку. До них у першу чергу належить політична діяльність як форма управління. Тому, на наш погляд, величезне значення для реалізації функції управління має питання про стратегію й тактику політичної діяльності (науковий розрахунок і тактика управління). Відповідно, виникає особлива потреба в державно-управлінській науці, яка спроможна була б запропонувати науково обґрунтований набір рекомендацій щодо застосування відповідних тактичних засобів за певних (сталих) умов. Прикладів від супротивного наша країна, на жаль, у своєму історичному розвитку знає чимало. Так, через методологічно недостатню забезпеченість стратегії й тактики Комуністичної партії були допущені такі стратегічні прорахунки, як зазначення у Програмі КПРС 1961 року необґрунтованих строків побудови комунізму в СРСР чи обґрунтування етапу розвинутого соціалізму в 1970-х роках, а у тактиці – покладання на силу закликів, гасел, на моральні стимули у праці, не підтримані належним матеріальним заохоченням, приховування правди про дійсне становище у країні, перетворення критики й самокритики на знаряддя хибного демократизму, ілюзорна участь мас в управлінні суспільством тощо. Звичайно, головну провину слід покласти на політичне керівництво КПРС і СРСР, але “звинили” й суспільні науки, що не розробили достатнього наукового матеріалу, яким можна було б скористатися при прийнятті рішень такого типу; хоча, можливо, необхідні рекомендації “носії” таких рішень могли отримати також в іншій формі [25]. Але це вже питання конкретної політичної практики, стану механізмів управління, політичної системи загалом, рівня розвитку демократії в країні тощо. Тобто йдеться про стан управлінської науки, її можливості обслуговувати політичну діяльність як форму управління.

Із викладеного вище зробимо такий висновок. Як свідчить практика та історичний досвід, найвищою формою управління є політична діяльність, де знахо-

ґрунтується на можливості зміни поведінки інших людей; 2) телеологічні визначення, згідно з якими влада постає як засіб досягнення певних цілей, отримання бажаних результатів; 3) інструменталістські визначення, за якими влада розглядається як можливість використання певних засобів, зокрема насильства; 4) структуралістські визначення влади як особливого роду відносин між тими, хто управляє, та тими, ким управляють; 5) визначення влади як впливу, який справляють на інших; 6) конфліктне визначення влади, зведене до можливості прийняття нею рішень, які регулюють розподіл благ у конфліктних ситуаціях [8, с. 158].

Зазначені типи визначення влади акцентують увагу переважно на її окремих зовнішніх рисах і способах реалізації владних функцій і меншою мірою розкривають сутнісні характеристики влади. На практиці влада являє собою реалізацію запланованих суб'єктами цілей, тобто якнайтісніше пов'язана з політичною діяльністю [9, с. 162]. Англійський вчений Б. Барнс у книзі "Природа влади" робить доволі цікаві висновки щодо влади. Він зазначає, що будь-який конкретний розподіл знань наділяє узагальненою здатністю до дій індивідів, які мають це знання і конструюють його; ця здатність до дії і є владою [10, с. 36]. Також серед висновків Барнса виділимо такий: владу мають ті, хто користується правом на свій розсуд управляти соціальною діяльністю, тобто ті, хто має свободу дій щодо використання усталеного порядку [10, с. 37].

Вітчизняні науковці та вчені країн близького зарубіжжя виокремлюють три головні напрями дослідження феномену влади: 1) владу вивчають як реальну здатність одного з елементів існуючої системи реалізувати суспільні інтереси; 2) владу розглядають як примушування; 3) владу ототожнюють з управлінням. Першу позицію займають М. Кейзеров [11], М. Бурлацький, О. Галкін [12, с. 19], В. Краснов [13] та ін. Так, за визначенням В. Краснова, управління – це процес реалізації владної волі, засіб, за допомогою якого цілеспрямований вплив влади з можливого перетворюється на дійсність [13, с. 34].

Друга позиція найбільш концентровано репрезентована М. Байтіним. На його думку, влада безвідносно до форм свого зовнішнього прояву по суті завжди примусова, оскільки так чи інакше спрямована на підпорядкування волі членів певного колективу панівній або керівній єдиній волі [14].

Щодо третьої позиції, згідно з якою влада та управління розглядаються як тотожні явища, слід наголосити: незважаючи на те, що влада неможлива без управління й навпаки, ставити між ними знак рівності з урахуванням розглянутих вище обставин зовсім нецільно.

Н. Нижник підкреслює, що "...поняття "державне управління" не тотожне з поняттям "державна влада", оскільки остання є засобом управління. Для того щоб управляти, потрібно мати на це повноваження і право, інакше кажучи, мати владу" [15, с. 15].

Крім того, слід пам'ятати, що поняття "політична влада" ширше, ніж термін "державна влада", оскільки

ки перша реалізується не тільки державним апаратом, а й через політичну діяльність партій, громадських організацій різного типу. Поняття "державний апарат" може розумітися як у широкому, так і у вузькому значеннях. У першому випадку це поняття розглядається як державний механізм загалом, а в другому – як сукупність виконавчо-розпорядчих, управлінських органів [16, с. 99]. Проте не можна забувати, що державна влада – це ядро політичної влади, оскільки саме держава має монополію на право розробляти закони та інші обов'язкові для всіх розпорядження. Н. Нижник наголошує: "Влада державна – це система повноважень і засобів для здійснення від імені держави функцій захисту та реалізації загальних обов'язкових для всіх інтересів, узагальнення загальних і особистих інтересів, функцій регулювання та вирішення конфліктів, що виникають у суспільстві" [15].

Отже, у загальносоціологічній площині влада – це домінування у суспільних відносинах волі певного суб'єкта (окремої людини, соціальної спільноти, політичної інституції). Ознакою політичної влади є наявність особливої групи, специфічного прошарку людей, які професійно зайняті управлінням.

У діалектичному взаємозв'язку з поняттям "управління" знаходиться таке суспільне явище, як самоврядування. Вперше цей взаємозв'язок простежили російські революціонери-демократи, які на підставі застосування гегелівської діалектики до процесів суспільного розвитку дійшли висновку про те, що самоврядування – це найвища форма державного устрою [17, с. 610]. Вивчення управлінської думки революційних демократів кінця XIX сторіччя дозволяє виокремити самоврядування як критерій прогресивності системи управління. Вони обґрунтували залежність розвитку самоврядування від певного рівня розвитку демократії, але не змогли підвести під це базис, яким у цьому випадку є відповідний рівень розвитку продуктивних сил.

Зіставляючи поняття управління та самоврядування, слід відзначити, що межа між ними вельми умовна. Фактично будь-яка окремо існуюча спільнота здійснює функції управління (у взаємодії з іншими спільнотами) та самоврядування (у взаємодії з іншими частинами та елементами, що її складають). Отже, самоврядування – це управління системи у самій собі, а управління є однобічним впливом самоврядування більшої системи, наприклад державного управління, щодо меншої (місцевого самоврядування), одиничної. За образним висловом Маркса, диригент є складовою оркестру, яким керує, й тому оркестр постає як самоврядний. Тобто самоврядування й управління постають як дві форми єдиного процесу, які виражають одна одну, перебувають у нерозривній єдності та розвиваються у суперечностях (при цьому саме через розв'язання проблем між ланками управління та самоврядування відбувається саморозвиток системи).

Самоврядування, так само як і управління, не існує без політичної діяльності: де немає діяльності, там немає управління і, природно, самоврядування.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

дять своє відображення доленосні інтереси народів, держав, особистостей. Тому завдання, яке постійно відтворюється будь-якою політичною, управлінською системою та політичною діяльністю як організаційним (владним) феноменом, полягає у системному реформуванні механізмів організації політичної діяльності, її управлінських функцій, приведення їх у

відповідність до нового рівня розвитку об'єкта управління, змінених умов його системного функціонування. Політична діяльність як організаційний феномен, як форма управління відіграє визначальну роль, особливо на етапах формування нових форм суспільних відносин, зокрема таких, що утверджуються в сучасній Україні.

Список використаних джерел

1. *Токовенко В.* Керівництво й управління в новому політичному контексті // Вісник НАДУ при Президентові України. – 2003. – №3. – С. 125–130.
2. *Нижник Н.Р.* Україна – державне управління, шляхи реформування. – К., 1997. – 71 с.
3. *Цветков В.В., Горбатенко В. П.* Демократія, управління, бюрократія. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, 2001. – 344 с.
4. *Атаманчук Г.В.* Модернизация государственного управления (теоретико-методологические основания). – М.: Изд-во РАГС, 2001. – 38 с.
5. *Лісничий В.* Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн. – Харків: Торнадо, 2001. – 352 с.
6. *Михальченко Н.И.* Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы? – К.: Ин-т социологии НАН Украины, 2001. – 440 с.
7. *Парсонс Т.* Общий обзор // Американская социология. Перспективы. Проблемы. Методы: Сб. науч. трудов / Пер. с англ.: В.В. Воронин, Е.В. Зиньковский; Под. ред. Г.В. Осипова. – М.: Прогресс, 1972. – С. 360–378.
8. *Вятр Е.* Социология политических отношений. – М.: Прогресс, 1979. – 463 с.
9. *Власть: очерки современной политической философии Запада.* – М.: Наука, 1989. – 325 с.
10. *Барнс Б.* Природа власти. Политология вчера и сегодня. – М.: Наука, 1990. – 236 с.
11. *Кейзеров Н.М.* Проблема власти в современной буржуазной социологии // Советское государство и право. – 1970. – № 1. – С. 123–127.
12. *Бурлацкий Ф.М., Галкин А.А.* Современный Левиафан. Очерки политической социологии капитализма. – М.: Мысль, 1985. – 384 с.
13. *Краснов Б.И.* Власть как явление политической жизни // Вестник Санкт-Петербургского университета: Социально-политические науки. – 1991. – № 11. – С. 27–35.
14. *Амелин В.Н.* Власть как общественное явление // Вестник Санкт-Петербургского университета: Социально-политические науки. – 1991. – № 2. – С. 3–15.
15. *Нижник Н.Р.* Державна влада та державне управління в Україні // Вісник УАДУ. – 1997. – № 2. – С. 11–18.
16. *Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько.* – М.: Юристъ, 1999. – 672 с.
17. *Чернышевский Н.Г.* Сочинения: В 2-х т. – М.: Мысль, 1986. – Т. 1. – 805 с.
18. *Сен-Симон А.* Избранные сочинения: В 2-х т. / Пер. с фр. под ред. А.С. Цетлина. – М., Л.: 2-я тип. изд-ва Акад. наук СССР в Москве, 1948. – Т. 1–2. – 956 с.
19. *Файоль А.* Общее и промышленное управление. – М.: Центр. ин-т труда, 1923. – 184 с.
20. *Волков Ю.Е.* Организация управлений обществом и характер социальных отношений // Вопросы философии. – 1965. – № 8. – С. 14–18.
21. *Украинцев Б.С.* Самоуправляемые системы и причинность. – М.: Мысль, 1972. – 254 с.
22. *Афанасьев В.Г.* Человек в управлении обществом. – М.: Политиздат, 1977. – 382 с.
23. *Афанасьев В.Г.* Системность и общество. – М.: Политиздат, 1980. – 368 с.
24. *Граждан В.Д.* Деятельность и управление (социологический аспект). – М.: РАГС, 1998. – 141 с.
25. *Тимцуник В.І.* Реформування системи влади та державного управління в УРСР (1953–1964 рр.): Моногр. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – 400 с.