

Солових В. П.,
доктор наук з державного управління, доцент,
*Харківській регіональній інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президентові України*

Методологічні аспекти політико-адміністративних відносин великого міста

Взаємодія політичного та управлінського компонентів складає основу політико-управлінського потенціалу сучасного міста. Так, за класичної моделі представницької демократії, коли формування політичної складової відбувається шляхом виборів або прямого волевиявлення населення, у системі управління великим містом домінує політична складова. При цьому оцінка діяльності органу міської влади відбувається через оцінювання діяльності саме управлінського компонента, бо саме до нього постійно звернено повсякденні інтереси, фактично вирішувані в його межах.

Вивчаючи цю проблему, науковці концентрують увагу на формальних і неформальних принципах, що визначають поведінку політиків і чиновників у процесі управління державою. Так, із формально-правової позиції Абербах, Утнам та Рокман стверджують, що владу мають політики. Проте, на думку тих же авторів, «державні службовці володіють цінними знаннями щодо механізмів роботи уряду, які відсутні в політичних діячів» [2]. Тому, з неформальної точки зору, чиновники також мають владу. Цієї ж думки дотримуються Кемпбелл та Пітерс, які стверджують, що «політики, отримавши владу, природно розраховують на те, що будуть приймати важливі політичні рішення, але з часом вони починають розуміти, що чиновники можуть посягнути на їхню владу» [3]. Підсумовуючи вищесказане, важко не погодитися з думкою Пейджа, який вважав, що владу мають як чиновники, так і політики [4].

Специфіка функціонування сучасного міста полягає в тому, що оцінювання діяльності самоврядних органів відбувається безпосередньо мешканцями громади. Тобто кожний мешканець міста, як то кажуть, на собі відчуває результати діяльності або бездіяльності інститутів врядування міста. У разі, якщо нівелюється політична складова, а на перше місце висувається управлінська, інтереси, що концентруються в межах політичної складової, не надходять до управлінської складової. І навпаки, якщо домінує політична складова, то інші інтереси не знаходять достатньо ефективної реалізації. Така ситуація породжує необхідність створення гармонійного поєднання раціонально організованого управлінського та представницького політичного компонентів системи врядування.

Усе сказане породжує низку проблем, пов'язаних із політико-управлінськими відносинами. По-перше, посилення влади чиновників призводить до втрати політиками контролю над адміністративними структурами, що знижує рівень відповідальності останніх. По-друге, враховуючи складність розроблення політичного курсу, без залучення

адміністрації до його формування неможливо здійснювати ефективне державне управління. Іншими словами, повинна існувати гармонія між політичним курсом та його виконанням. По-третє, існування представницької демократії породжує проблему формування системи державної служби, яка повинна враховувати один із принципів управління – неперервність здійснення.

Формування легітимного політичного курсу визначається наявністю послідовності: приватні інтереси-приватні цілі діяльності-публічний інтерес-публічна мета діяльності-вплив, а основою політичної діяльності є визначення публічного інтересу та формування публічної мети. Ця послідовність включає не тільки підґрунтя, те, що лежить в основі політики, але і механізми формування та реалізації цієї політики, що пов'язано з адміністративною діяльністю.

Сфера управлінської діяльності, хоча вона, як і політична, є невід'ємною складовою системи врядування, має трохи інший вимір. Вона пов'язується із суто технічною реалізацією політики і здійснюється бюрократією. Одним із перших поняття бюрократії запровадив у наукову термінологію М. Вебер. Досліджуючи чисті типи панування в суспільстві, він пов'язував бюрократію з легальною, або раціональною, формою панування. Тобто термін "бюрократ" означає специфічність владних відносин у сучасному суспільстві, що базуються на здоровому глузді, визначених правом правилах та відповідній суспільній ієрархії. Класичними ознаками бюрократичної організації вважається таке: високий рівень спеціалізації; ієрархічна структура організації з обмеженою сферою впливу та відповідальності; відсутність неформальних стосунків між членами організації; призначення на посаду нових співробітників на засадах їхніх можливостей та фахових навичок; розподіл приватного та офіційного прибутку та багатства [5].

Діяльність бюрократії або чиновництва фахівці з державного управління, соціології, адміністративного права, політології пов'язують із функцією виконання, технічної підтримки та реалізації політичного курсу. Бюрократ ототожнюється з особою, яка професійно займається справами держави. Таким чином, сферою розповсюдження адміністративної влади є технічна підтримка та реалізація політичного курсу, а кінцевим продуктом діяльності – вплив на соціальне середовище, завдяки якому створюється можливість реалізації політичного курсу. Визначивши сферу політики та сферу функціонування бюрократії можна побачити, що попри їхню відмінність існує сегмент взаємного перетину цих двох сфер – політичний курс, який політики виробляють, а адміністратори – реалізують. Тому як політична, так і адміністративна складові утворюють систему політико-адміністративних відносин, інтеграційним компонентом якої виступає політичний курс або публічна мета.

Розглянувши діяльність політичної та адміністративної складових, спробуємо їх проаналізувати в контексті великого міста як самоврядної структури. Зміст сучасних політико-адміністративних відносини в Україні визначає значну кількість чинників, як суб'єктивних, так і об'єктивних.

Важливу роль відіграють специфічні особливості соціокультурного середовища. Історично на його формування впливали різні, іноді протилежні фактори. Суттєвим є той факт, що в українській історії фактично мали місце дві різновекторні тенденції. Перша – нездоланне прагнення самостійності, розвиток самоврядних структур. Друга – постійне знаходження під центральною владою метрополій, що створило в історії української державності вакуум стосовно розвитку місцевого самоврядування. У цій ситуації цілком зрозумілий той факт, що протягом періоду незалежної держави в українському середовищі дотепер не сформовано дієвого механізму місцевого самоврядування. Лише в останні роки місцеве самоврядування почало розглядатися не як «придаток» до місцевих органів державної влади, а як самостійний суб'єкт господарювання, влади та управління. Основний політико-управлінський потенціал міського самоврядування полягає у його самоврядній природі, представленні інтересів громади як невід'ємної складової більш складної громадськості всієї держави, з одного боку, та самобутнього автономного цілого – з іншого.

ЛІТЕРАТУРА

1. Солових В. П. Політико-управлінські відносини: методологія та практика : [монографія] / В. П. Солових ; Видю 2-ге, доп. і пер. – Х : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – 324 с.
2. Aberbach J., Putnam R., Rockman B. Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. – Cambridge, MA: Harvard University Press. – P. 1.
3. Cambell C., Peters G. The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change? // Governance. – 1988. – № 1. – P. 79 – 99.
4. Page E. Political Authority and Bureaucratic Power. – Herfordshire: Harvester Wheattsheaf, 1992.
5. Mouztlis P.N. Organization and Bureaucracy. An Analysis of Modern Theories. – Chicago: Aldine Publishing Company, 1971. – P. 38.