УДК [35:32](477)

Попович Н.Г.,

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины;
докторант кафедры украинистики, кандидат филологических наук,
доцент (Украина, г. Киев)

Научный консультант: В.В. Голубь, Национальная академия
государственного управления при Президенте Украины,
доктор наук по государственному управлению, профессор кафедры государственной
политики и управления политическими процессами (Украина, г. Киев)

СОВРЕМЕННЫЕ МОДЕЛИ ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КОНТЕКСТЕ ЭФФЕКТИВНОЙ КОММУНИКАЦИИ

В статье анализируется опыт исследования проблемы политико-административных отношений и построения их моделей в науке государственного управления современного периода. Автор акцентирует внимание на прямой зависимости эффективности этих отношений от компетенций составляющих. Изучение особенностей взаимоотношений политика / администрация предлагается в контексте их коммуникативной природы и с учетом роли "третьей стороны".

Ключевые слова: государственное управление, политико-административные отношения, компетенция, коммуникация.

Введение. На современном этапе становления демократического общества объективно возрастает роль коммуникативной составляющей власти и коммуникативной функции властных структур различного уровня, особенно тех, которые обеспечивают разработку и реализацию государственной политики.

В исследовании процессов политико-административной коммуникации известными украинскими и зарубежными учеными сложились определенные традиции. Эти традиции формируют основу для изучения особенностей политико-управленческих отношений современного периода – периода реформирования и модернизации.

Изложение основного материала. Среди научных разработок проблемы зарубежными учеными следует отметить исследование коммуникативных связей в сфере государственного управления следующих авторов: Т. Вернхейн, Дж. Эбербахе, О. Рабренович, Б. Рокман, Э. Тоффлер, В. Комаровский, Л.В. Сморгунов; коммуникативное направление представлено в политической науке работами Ю. Хабермаса

(аспект коммуникативного действия). Коммуникативный аспект украинской науки государственного управления разрабатывали: О. Бабкина, В. Бакуменко, С. Бронікова, Н. Днипренко, Н. Драгомирецька, В. Князев, Ю. Сурмин, С. Кравченко, С. Куницын, В. Малиновський, О. Машков, П. Надолишний, Н. Нижник, И. Плотницька, Г. Почепцов, И. Слисаренко, С. Хаджирадева.

Кризисные явления в традиционной модели управления привлекли внимание к проблеме дихотомии политика/администрация и актуализировали поиск оптимального взаимодействия этих составляющих. К известным зарубежным разработкам принадлежит коллективный труд под редакцией Тони Верхейна "Политико-административные отношения: кто стоит у власти?" [4].

Авторы работы в основу проблемы взаимодействия политики и управления закладывают разделение и взаимодействие властей, различия присущих им функций, а также противопоставление политики как искусства и управления как технологии. Для выстраивания отношений предлагается модель стабильности взаимодействия политиков и чиновников, что, по мнению авторов, позволит преодолеть явления дестабилизации системы управления и отсутствия стойких тенденций к развитию администрацией своей политической роли, несмотря на очевидность ее политизации.

Опыт исследования проблемы в науке государственного управления Украины демонстрирует эволюцию разработок феномена. К первым фундаментальным исследованиям в теории науки относим работы В.В. Голубь (Токовенко), посвященные проблемам взаимоотношений и оптимизации взаимодействия политического руководства и государственного управления. Украинская исследовательница, проанализировав десятилетний опыт политико-управленческой практики (с 1991 года), предлагает модель демократически гибкого взаимодействия политического руководства и государственного управления в Украине [6].

В частности, акцентируется внимание на отношениях политической элиты и бюрократии, которые обнаруживают две извечные тенденции: со стороны элиты — стремление к усилению контроля над бюрократией, со стороны бюрократии — любым способом избежать контроля и "приватизировать государство".

Решение проблем политико-административных отношений нашло продолжение в исследованиях отечественного теоретика В. Солових. Монография ученого "Политико-управленческие отношения: методология и практика" придает изучению властных коммуникативных особенностей новый ракурс, углубляя конкретизацию феномена в зависимости от парадигмальных ориентиров науки государственного управления и процессов общественной трансформации [5]. На выстраивание коммуникативных связей относительно новых зависимостей и приоритетов между политиками и управленцами начинают действовать глобализационные процессы.

В. Солових предлагает понятие оптимальности отношений, основанной на соответствии определенным принципам: детерминизма, соответствия, сбалансированности, эффективности, открытости, которые способны обнаруживать стабилизационные эффекты.

Решение проблемы политического и административного аспектов в государственном управлении предложено в модели сбалансированности как стратегии реформирования государственного управления в исследованиях А. Валевского, который предлагает путь решения ее на примере модели внедрения и функционирования института государственных секретарей. Такой опыт является продуктивным в реформировании политической системы и построении качественно новой системы государственного управления, которая, в свою очередь, требует повышения институциональной способности правительства путем размежевания политических и административных функций, деполитизации государственной службы и развития коалиционного механизма формирования правительства [1].

Проблема политико-административного взаимодействия современного этапа актуализировала создание коллективной работы "Концептуальные основы взаимодействия политики и управления" [2]. Авторским коллективом Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

осуществлен комплексный анализ взаимосвязи и взаимодействия политики и управления, определены пути и механизмы их совершенствования и усиления для современного этапа развития украинского общества. Возможности оценки взаимодействия политики и управления расширены за счет применения синергетического подхода к анализу сложных социальных процессов и явлений.

Во всех рассмотренных работах продолжает свое развитие тезис об очевидности тенденций поглощения в условиях активного процесса проведения административного реформирования политической составляющей административной и, как следствие, негативное влияние этих тенденций на демократизацию украинского общества.

Политизированность бюрократии в упомянутом контексте В. Комаровський связывает с нацеленностью административной элиты на самостоятельное овладение властью, а не на выполнение решений правительства [3].

Дальнейший анализ состояния проблемы и путей ее решения требует уточнения понятия "политико-административный". С этим понятием в научной литературе связывают определенные процессы и взаимодействия, сопровождающие функционирование современной исполнительной власти, ее взаимоотношения с политическими и общественными акторами при разработке, принятии и реализации государственной политики. Формула "политика/администрация" занимает прочные позиции в научных исследованиях, смысл ее раскрывается в характере деятельности государства, которая разделена на две части — решение и их исполнение: политики принимают решения, чиновники обеспечивают их исполнение и непосредственно исполняют.

Новый ракурс проблеме изучения политико-административных отношений придают исследователи кадровой политики Института государственного управления Великобритании. Они предлагают типологию-матрицу политико-административных отношений между политическим руководителями и высшими государственными служащими, поскольку последние имеют наибольшее влияние на разработку и реализацию политического курса [9].

Ученые, утверждая очевидность политизации взаимоотношений, за основу их типизации принимают политический цикл. Известно, что этот цикл состоит из нескольких этапов: повестка дня, разработка политики, принятие политических решений, реализация политики, оценка политики. Для упрощения сравнения политический цикл делится на две части: разработка политики и реализация политики и представляется в виде таблицы:

Таблица

		РАЗРАБКА ПОЛИТИКИ *кто является доминирующим актором в разработке политики (на основе привлечения правящей партией к разработке политики)*	
		ПОЛ	ВП
РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИКИ *кто является доминирующим актором на стадии исполнения политики*	ПОЛ	**1** *Доминирование политиков*	2
	ВП	**3**	*Бюрократическая автономия* **4**

ПОЛ — политические исполнители, политические руководители

ВП — высокие и высшие должности в органах управления, которые осуществляют реализацию политики, политические консультации и т.п.

Представленные измерения не являются дихотомическими, они непрерывны и длительны, что в таблице отражается как возможные модели политико-административных отношений, в том числе взаимодействия. Крайнее положение каждого континуума принадлежит или администраторам, или политикам, участвующим только в конкретной фазе цикла политики. Как видим, на каждом этапе преобладание переходит или к политической власти, или к высшему корпусу государственной службы. Цель такого под-

хода состоит в том, чтобы определить, какая группа является наиболее доминирующей в обоих направлениях: или политические руководители, или высшие государственные служащие. Поскольку это не дихотомия, а континуум, доминирование одной группы возможно, но не настолько, чтобы другая полностью приблизилась к нулю.

Такой процесс является непрерывным, основанным на определенной ступени автономии, которую имеют высшие чиновники, будучи в роли исполнителей политики. Можно представить, чем очевиднее движение по направлению к нижней части типологии, где расположены высшие государственные служащие, тем больше чиновников из верхней части выполняют политику и политические руководители меньше способны вмешиваться. Тогда доминирующим актором является высший государственный служащий. С другой стороны, чем более очевидным является движение в направлении к верхней части этого континуума, тем больше чиновников верхней части потеряно на этапе осуществления политики и больше политических руководителей вмешивается в политику реализации. Как следствие, происходит движение к политизированной системе, и доминирование принадлежит политическим руководителям.

Кроме того, важно не забывать, что "политические исполнители" — это политики исполнительной составляющей. Политико-административные отношения этого уровня касаются отношений между высшими чиновниками и политическими руководителями, а не между высшими чиновниками и политиками — парламентариями.

На каждом этапе преобладание переходит к политической власти или к высшему корпусу государственной службы, однако только одна группа может оставаться доминирующей: или политические руководители, или старшие государственные служащие. Двигаясь вверх, высшие государственные служащие все больше участвуют в осуществлении политики, а политические руководители меньше вмешиваются. Как следствие, доминирующим актором является высший государственный служащий. С другой стороны, это движение вверх приводит к потере части чиновников на этапе осуществления политики и увеличивает количество политических руководителей, которые вмешиваются в ее реализацию. Как следствие, происходит движение к политизированной системе и доминированию политических руководителей.

Результатом построения такой типологии-матрицы являются четыре различных квадранта политико-административных отношений, где квадрант 1 показывает крайне политизированную систему; противоположный ему квадрант 4 является технократической политико-административной системой. Квадрант 3 — таким, что называют "классической" системой, однако это не означает, что система консервативная без детерминирования современных функций, а лишь указывает на то, что эта система ближе к так называемой Веберо-Вильсоновской концептуализации политико-административных отношений.

Квадрант 2 достаточно нереален: поскольку разработка политики происходит до ее реализации, поэтому на этапе разработки высший государственный служащий не выступает доминирующим актором, так же как в реализации политики политический руководитель не является доминирующим.

Большинство моделей политико-административных отношений тяготеют к квадрантам 1, 4 или к центру типологии. При обнаружении тенденции сходиться к центру политико-административные отношения характеризуются сотрудничеством и отсутствием доминирования одной из составляющих коммуникативного процесса. В таком случае действует одновременно тенденция "бюрократизации политики" и "политизации бюрократии".

При таких условиях для оптимизации политико-административных отношений приобретает решающее значение взаимное доверие между двумя составляющими коммуникативного процесса. Опираясь на правильную и достаточную информацию, доминирующий в отношениях актор (политик/администратор — в соответствии с представленной таблицей) имеет возможность согласовывать цели и решать проблемы. Тогда приобретает статус аксиомы утверждение, что политико-административные отношения будут оптимизиро-

ванными или стабилизированными, когда государственные служащие будут иметь соответствующие основные компетенции.

В пространстве государственного управления компетенции государственных служащих являются более актуальными, чем компетенции политиков, также необходимых для "надлежащих" отношений. Предложенная матрица отношений помогает сформировать четыре основные важные компетенции государственных служащих, связанные с квадрантом, в зависимости от которого одни компетенции будут иметь более значимые размеры, чем другие. Здесь необходимо заметить, что значимость компетенции касается только того, что государственный служащий должен иметь с точки зрения квалификации, опыта или способностей.

Так, статусом "спаситель" предлагается наделить государственного служащего, имеющего возможности для достижения желаемого результата. Прежде всего это важно в квадранте 3, где доминирующим актором является государственный служащий, который должен быть в состоянии обеспечить выполнение политической линии. Это означает также умение находить творческие решения для реализации политики оптимальным образом в пределах заданных ограничений (например, руководство управлением). Такой государственный служащий должен быть менеджером, поэтому управленческие способности государственного служащего приобретают все большее значение на этапе нового государственного управления. Быть хорошим менеджером и реализатором политики предполагает наличие различных, а иногда и противоречивыхролей [7, с. 98].

Статус государственного служащего, который "заставляет события происходить", требует не только творческих способностей для нахождения решения и эффективного управления. Здесь необходимы своего рода технические знания, чтобы понять, что должно быть сделано и каким образом. Такие способности имеют решающее значение в квадранте 3, где государственный служащий является доминирующим актором, и, согласно Веберу, признаются лучшим способом управления государством, при котором политические исполнители формируют политические линии, а государственные служащие выполняют их. Однако это возможно только тогда, когда государственные служащие ценятся за их знания и опыт, который лежит в основе бюрократии. Квадрант 4 представляют технократы, когда к управлению государством приобщаются эксперты, которые являются государственными служащими и без технических знаний и здравого смысла не могут принимать правильные решения.

Затем типу политический "адвокат" интуитивно понятны навыки, позволяющие посмотреть на политическую ситуацию непредвзятым или нетрадиционным способом. Речь идет о способности иметь политическое "чувство", а не реальные навыки, это действительно врожденные качества. Главным здесь является обладание способностью оценивать политические позиции, иметь интуицию к оценке политических рисков и думать, не столько опираясь на рациональный смысл, сколько с использованием политического смысла, иметь способность к созданию политических коалиций [7, с. 101 — 102]. Этот тип имеет значение, если государственный служащий является доминирующим актором в разработке политики.

В квадранте 4, как уже отмечалось, государственные служащие нуждаются в технической компетенции, но технические знания сами по себе не являются достаточными. Необходимость политической интуиции, чтобы оценить ситуации в будущем, имеет большее значение. В квадранте 3 не требуется высших политических и даже философских интуиций для оптимизации отношений, здесь ожидается просто надлежащее исполнение. Нахождение в квадранте требует представления о моральных понятиях, на которых основаны политический курс или линия. Остальные компетенции не являются необходимыми для политического исполнителя.

Трудно определить компетенции государственного служащего в квадранте 1. Как доминирующие политические руководители, которые активно разрабатывают и реализуют политику, эти государственные служащие не нуждаются в конкретных качествах. Единственное качество, которое важно — мудрость. Здесь компетенций меньше, чем у государственных служащих квадрантов 2 и 4, однако нужны политиче-

ские интуиции для достижения стратегических целей [9].

Как следствие, возможны четыре результата политико-административных взаимодействий. Высокий политический контроль склоняется больше к доминированию политических руководителей, в то время как высокая административная независимость — к доминированию высших государственных служащих. Ситуация политического доминирования присутствует, если одновременно административная независимость низкая, из-за близости политической власти к администрации и строгого соблюдения инструкций, которые она предлагает, политический контроль высокий (верхний левый угол). Противоположная — ситуация бюрократической автономии, где низкое политическое управление и высокая административная независимость: доминирующий актор — высший государственный служащий, который расположен в нижнем правом углу.

Если налицо ситуация низкого политического контроля и низкой бюрократической независимости, то тогда речь идет о "невмешательстве" или "политическом тупике", когда отсутствует реально доминирующий актор. Наконец, ситуация политико-административной взаимной дополняемости возникает тогда, когда и политический контроль, и административная независимость являются высокими. Это ситуация, когда оба актора являются доминирующими, так как обнаруживают взаимное *уважение*: политические руководители уважают опыт и знания высших должностных лиц, а эти должностные лица взамен уважают политические приоритеты и лояльность. Это будет центром типологии.

Необходимо отметить, что подобное упрощение метода исследования не содержит оценки успешности политики и ее корректировки, не учтены также другие субъекты, которые могут участвовать в разработке политики. В моделях не учитывается "третья сторона" — все виды структурно привлеченных советников или помощников государственной службы, которые принимают определенное участие в разработке государственной политики и, возможно, влияют на отношения между высшими чиновниками и политическими руководителями. Поэтому модели коммуникативных связей в дальнейшем должны предусматривать и третьих лиц.

Главной задачей советников, консультантов является предоставление консультаций и, следовательно, выполнение роли стратегических партнеров, которые имеют влияние в политическом процессе и в формировании политико-административных отношений. Политический оттенок советника может быть очень важным [8], поэтому государственные служащие воспринимают их деятельность как угрозу своей работе.

Выводы. Таким образом, исходя из опыта изучения и решения проблемы эффективности взаимодействия политиков и чиновников в политико-административных отношениях, представляется возможным предположить координирование по такому сценарию:

— автономия в принятии решений, касающихся управления структурой власти, в обмен на повышенную ответственность, в том числе ответственность за отрицательный результат или отсутствие результата;

— усиление акцента в управленческой деятельности по предоставлению услуг с соблюдением бюрократических принципов, такого как непрерывность и иерархия;

— автономия не ограничивается благодаря ослаблению политического контроля, позволяет укреплять власть высших государственных служащих.

В перспективе можно говорить о необходимости постоянного мониторинга процессов политико-административной коммуникации с целью построения моделей ее оптимизации и о модели коммуникативного консенсуса между структурами власти и обществом, что обеспечит достижение целей модернизации и реформирования.

Библиографический список

1. Валевський О.Л. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства [Текст]: Монографія / О.Л. Валевський; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К.: НАДУ, 2007. 315 с.

2. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / Авт. кол.: Е.А. Афонін, Я.В. Бережний,О.Л. Валев-

ський та ін.; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова, В.В. Голубь, В.М. Козакова. К.: НАДУ, 2010. 300 с.

3. Политико-административное управление: Учебник / Под общ. ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунова. — М.: Изд-во РАГС, 2004. — 496 с.

4. Политико-административные отношения: кто стоит у власти? / Под ред. Т. Верхейна. [Пер. с англ.]. — М.: "Права человека", 2001. — 512 с.

5. Солових В.П. Політико-управлінські відносини: методологія та практика: [монографія] / В. П. Солових. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2009. 164 с.

6. Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: [монографія] / В.В. Токовенко. К.: Вид-во УАДУ, 2001. 256 с.

7. Hood C. & Lodge, M. (2006). The politics of Public Service Bargains. Reward, competency, loyalty — and blame. Oxford: University Press.

8. Politicization of Senior Civil Servants in Slovenia — RTSA [Электронный ресурс] // [сайт]. [2013]. URL: http://rtsa.ro/en/files/TRAS-39E-2013-7NAHTIGAL,%20 HACEK.pdf (дата обращения 05.10.2013).

9. Politico-administrative relations in top civil service Report / [Электронный ресурс] // [сайт]. [2012]. URL: http://igitur-archive.library.uu.nl/USBO/2012-0229-201205/Politico-Administrative Relations.pdf (дата обращения 01.10.2013)

Bibliography

1. Valevs'kyj O.L. Derzhava i reformy v Ukraini: analiz derzhavnoi polityky v umovakh transformatsii suspil'stva [Tekst]: monohrafiia / O.L. Valevs'kyj; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. K.: NADU, 2007. 315 s.

2. Kontseptual'ni zasady vzaiemodii polityky j upravlinnia: navch. posib. / avt. kol.: E.A. Afonin, Ya.V. Berezhnyj,O.L. Valevs'kyj ta in.; za zah. red. V.A. Rebkala, V.A. Shakhova, V.V. Holub', V. M. Kozakova. K.: NADU, 2010. 300 s.

3. Politiko-administrativnoe upravlenie: uchebnik / pod obshh. red. V.S. Komarovskogo, L.V. Smorgunova. M.: Izd-vo RAGS, 2004. 496 s.

4. Politiko-administrativnye otnoshenija: kto stoit u vlasti? / Pod red. T. Verhejna. [Per. s angl.]. M.: "Prava cheloveka", 2001. 512 s.

5. Solovykh V.P. Polityko-upravlins'ki vidnosyny: metodolohiia ta praktyka: [monohrafiia] / V. P. Solovykh. Kh.: Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr", 2009. 164 s.

6. Tokovenko V.V. Politychne kerivnytstvo i derzhavne upravlinnia: problemy vzaiemovidnosyn ta optymizatsiia vzaiemodii: [monohrafiia] / V.V. Tokovenko. K.: Vyd-vo UADU, 2001. 256 s.

7. Hood C. & Lodge, M. (2006). "The politics of Public Service Bargains". Reward, competency, loyalty — and blame. *Oxford: University Press*.

8. "Politicization of Senior Civil Servants in Slovenia — RTSA" [Jelektronnyj resurs] // [sajt]. [2013]. URL: http://rtsa.ro/en/files/TRAS-39E-2013-7NAHTIGAL,%20 HACEK.pdf (data obrashhenija 05.10.2013).

9. "Politico-administrative relations in top civil service Report" / [Jelektronnyj resurs] // [sajt]. [2012]. URL: http://igitur-archive.library.uu.nl/USBO/2012-0229-201205/ Politico-Administrative Relations.pdf (data obrashhenija 01.10.2013)

Popovich N.G., e-mail: popovi4_61@ukr.ne
National academy of public administration under the President of Ukraine, doctoral student of chair of Ukrainian Studies, PhD in Philology, Associate professor (Ukraine, Kyiv)
Scientific consultant V.V. Golub, National academy of Public Administration under the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Professor of Public Policy and Management political processes (Ukraine, Kyiv)

MODERN MODEL OF POLITICAL-ADMINISTRATIVE RELATIONS IN THE CONTEXT OF EFFECTIVE COMMUNICATION

The article examines the experience of the research problem of political-administrative relations and building their models in the science of public administration of the modern period. The author focuses is the direct dependence of the efficiency of these relations and competency components. Study of features of the relationship between politics / administration is proposed in the context of their communicative nature, and given the role of "third party".

Key words: public administration, political-administrative relations, competence, communication.