

Грибко Ольга Владиславівна,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри педагогіки та психології управління соціальними системами
імені академіка І. А. Зязюна НТУ «ХПІ»,
вул. Кирпичова, 21, м. Харків, 61002, Україна

e-mail: Olga.Grybko@khpі.edu.ua <https://orcid.org/0000-0003-3227-608X>

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ПОЛІТИКА: СПІВВІДНОШЕННЯ ТЕОРЕТИЧНИХ ПОНЯТЬ В ІСТОРИЧНІЙ РЕТРОСПЕКТИВІ

Анотація. У статті проаналізовано ґенезу розуміння співвідношення таких явищ як політика та управління, з'ясовано, що за ступенем взаємозв'язку виокремлюють такі моделі: класичну, бюрократичну, зважену та гібридну. Розглянуто становлення та характерні риси кожної з моделей. Виокремлено низку переваг гібридної моделі наведено чотири основних причини, які рекомендують її використання: 1) забезпечує інноваційний (не-раціоналістичний) погляд на політичний процес; 2) інтегрує політику та управління; 3) є чутливою до комплексної природи публічної політики; 4) має потенціал для поглиблення демократичного процесу.

Ключові слова: політика, публічне управління, адміністрування, модель, влада.

Постановка проблеми. З самої сутності такого суспільного явища як влада витікають щонайменше два взаємопов'язаних, але не тотожних феномена – політика та управління. Трансформація вітчизняної системи публічного управління має певну невизначеність в інституціональному розмежуванні таких схожих, але не тотожних функцій як політичні й управлінські. Також досі не можна вважати сформованим корпус публічних менеджерів, незалежних від політики, адже саме політичні процеси певною мірою заважають появі таких менеджерів. Отже, на часі є питання про оптимальну модель поєднання політики та управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням взаємодії політики та управління присвячували свої дослідження Е. Афонін, Я. Бережний, А. Бранга, О. Валевський, В. Дзюндзюк, І. Дунаєв, О. Котуков, М. Кренсон, Б. Кріссі, Е. Лі, К. Меєр, Т. Набатчі, А. Санчіно, С. Телешун, П. Шеллі та ін. Аналізом політики та вивченням демократії опікувались П. Беклунд, Ю. Габермас, П. Делеон, В. Данн, Г. Лассвелл, Р. Мянтісало, С. Ней, В. Парсонс, Е. Соренсен, Дж. Торфінг та ін. Суто адміністративні та публічно-управлінські аспекти можна знайти у працях Д. Валдо, М. Вебера, В. Віллоубі, В. Вільсона,

Як цитувати: Грибко О. В. Публічне управління та політика: співвідношення явищ. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 2 (61). С. 116–128. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-08>

In cites: Grybko, O.V. (2022). Public administration and politics: correlation of phenomena. *Pressing Problems of Public Administration*, 2 (61), 116–128. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-08> [in Ukrainian].

Д. Розенблюма, А. Уайт та ін. Однак переважна більшість вітчизняних науковців опікується проблемами або політики, або управління, але не їх співставленням в одному дослідженні, що, насправді, є суто теоретичною проблемою порівняльного аналізу. Крім того, певна частина доробок має міжгалузевий характер, об'єднуючись навколо проблематики публічного управління або публічної політики у тій чи іншій галузі суспільного життя, яка є об'єктом впливу владних інституцій.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Значна кількість праць українських вчених з публічного управління, а також правників і політологів та присвячена опису особливості розбіжностей та взаємозв'язку між державним управлінням, публічним управлінням та публічним адмініструванням (як термінологічно, так і з позицій діяльносного підходу). Інколи до згаданих понять додається поняття «державна діяльність». Також існує низка досліджень, присвячених єдності та відмінностям між державною та публічною політикою, функціональним відмінностям між державною та публічною владою.

Найближчим до проблематики, якою цікавиться автор цієї статті, є наукова доробка колективу авторів (С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович [4]), метою якої став аналіз теоретичної сутності публічної політики в контексті політичних процесів та формування публічного управління в Україні. Але тут мова йде радше про політику, управління ж розглядається як простір реалізації політики. Згадані вище майже всі іноземні дослідники у своїх роботах розглядали лише один певний варіант співвідношення політики та управління, а узагальнення генезису взаємозалежності цих явищ лишилось поза увагою науковців.

Метою статі є теоретичне порівняння логіки і етапності формування взаємозалежності між поняттями «політика» та «публічне управління» у публічній сфері.

Застосована методологія і методи. Методологічним підґрунтям цього дослідження є історичний аналіз, за допомогою якого з'ясовано домінування в певний період однієї з окреслених моделей (класичної, бюрократичної, зваженої та гібридної). Історичний аналіз являє собою метод дослідження, заснований на вивченні виникнення, формування та розвитку об'єктів (у даному випадку ступеню взаємозв'язку між політикою та управлінням) у хронологічній послідовності. Завдяки використанню історичного аналізу можливим стає поглиблене розуміння сутності проблеми, яке у свою чергу дозволяє формулювати більш обґрунтовані рекомендації щодо об'єкта.

Виклад основного матеріалу. У широкому сенсі співвідношення між політикою та управлінням тлумачилися за двома відмінними лініями: диз'юнктивною та інтегративною. Перший підхід – диз'юнктивний – змальовує політику та управління як самостійні, окремі хоч і взаємозалежні сфери. Найбільш чітко його відстоювали «класичні» представники західного публічного управління (найпершим з них був американець Вудро Вільсон), а пізніше прихильники політичного аналізу (зокрема, Гарольд Лассвелл). Обидві ці теоретичні орієнтації поділяють подібну незацікавленість політикою і пропонують виключити політику з публічно-управлінських та адміністративних досліджень.

Утім відмова від політичного виміру піддається критиці з боку альтернативних поглядів на публічну політику. Охоплюючи інтегративне бачення

політики та управління, в новітніх розробках в галузі політичних та публічно-управлінських наук наголошується, що публічно-управлінська й адміністративна практика є по суті політичним явищем. Підходи до політики, зокрема інтерпретаційний та зважений [3], наполягають на тому, що управлінські практики є частиною політичного життя [3]. Однак незважаючи на їхню пильну увагу до політики, висновки, які підсумували ці підходи, на нашу думку, є неповними.

Колектив вітчизняних авторів (Афонін, Бережний, Валевський та інші) у своїй роботі пропонують таку класифікацію співвідношення політики та управління:

1) модель I («політика – адміністрація») утворює дихотомічний поділ сфери політики й адміністрування в тому вигляді, як його розумів В. Вільсон;

2) модель II («інформація – інтереси») передбачає участь чиновників у формуванні політичного курсу, яка, проте, є доволі обмеженою. Згідно з цією моделлю чиновники дають експертну оцінку на основі своїх знань та інформації, у той час як політики займаються питаннями основних цінностей і мають великі можливості для політичного маневру;

3) модель III («діяльність – рівновага») передбачає, що в політичному процесі беруть участь на паритетних умовах як політики, так і публічні службовці. За цією моделлю, політики виражають різноманітні інтереси суспільства, а бюрократи є провідниками вузькокорпоративних інтересів. Таким чином, політики виступають у ролі «активізатора», який керує змінами в політиці, тоді як бюрократи відіграють роль «стабілізатора», що проводить політику, пристосовуючи її до конкретної ситуації[№]

4) модель IV (гібридна) припускає, що розбіжності між ступенем участі політиків й управлінців у процесі формування політичного курсу поступово нівелюються і спостерігається тенденція до зближення цих двох груп [1].

Західні науковці [16; 17; 22; 24; 25] окреслюють за змістом такі ж моделі, називаючи їх: класична, бюрократична, зважена, гібридна (агоністична). Нижче розглянемо становлення та характерні риси кожної з моделей.

Думка про те, що публічне управління є аполітичною сферою знань, сягає своїм корінням в історію цієї галузі. Вудро Вільсон, визнаний на Заході засновником державного управління як академічної дисципліни, стверджував, що власне адміністративні та управлінські питання не є політичними. На його думку, політика була поза компетенцією державного управління. Більше того, як він зазначив, відповідь на адміністративні питання слід було шукати в науці управління, що формується [30].

Тенденція ігнорувати політичні аспекти – яка для деяких вчених (скажімо, Rosenbloom, Lee [13; 21]) все ще пронизує і сучасні наукові дослідження політики – ґрунтується на можливості розвитку науки про публічне управління, заснованої виключно на технічних знаннях і, отже, позбавленої політики. На практиці ця відмова від політики в дослідженнях публічного управління означала, що соціальні проблеми можна було тлумачити як управлінські проблеми, які вирішуються на суто технічній основі, без залучення політичних процесів.

Проте прагнення до аполітичної науки публічного управління зазнало жорсткої критики як на емпіричних, так і на теоретичних підставах. З емпіричної точки зору, спостереження за практикою урядових структур ЄС та США показує, що політику та управління важко роз'єднати. Наприклад, за

настання інтервенційного стану урядові установи отримали широкі повноваження ініціювати політику без попередньої згоди Конгресу. Це очевидний випадок, коли адміністративні інституції виконують політичні функції: публічні адміністратори не лише виконують політичні функції, але й створюють нову політику. З вітчизняного досвіду можна згадати політичні рішення такого координаційного органу як Рада національної безпеки та оборони України у 2014 р., коли ані Президент України, ані парламент певний час не могли провадити власне політику.

Політичні функції, покладені на урядові установи, вказують, як зазначав Уолдо [26], що сфери політики та управління взагалі не є незалежними чи окремими одна від одної. Практичні дані показали, що публічне управління виконує як адміністративні, так і політичні завдання. Отже, публічні управління є політичними акторами [18]. Те ж саме можна сказати і про Україну, коли, скажімо, рішення державних антикорупційних установ мають суттєвий вплив на політику, яка провадиться.

Адже й ґрунтовні дослідження в галузі публічного управління виникли як реакція на уявну «злочинність» політики. З одного боку, значення політики зазвичай принижували через її зв'язок із соціально шкідливими практиками, такими як корупція та «кришування». Крім того, політика також трактувалася як організаційна форма управління державою, що неодмінно породжувала конфлікти та розбіжності. З іншого боку, наука управління була задумана як технічний спосіб вирішення суспільних проблем, що дозволяє уникнути підводних каменів політики. Можна сказати, що суспільству було б набагато краще, якби процес прийняття колективних рішень був позбавлений політичного посередництва, а натомість ґрунтувався би лише на науковій основі.

Теоретики публічного управління, які писали в перші десятиліття двадцятого століття, помітили, як великі соціальні та економічні зміни впливають на масштаби та розміри управління. Уайт [28] стверджував, що поява сучасної адміністрації була не лише продуктом прогресуючої урбанізації та індустріалізації, а й технологічного прогресу. На його думку, покращення транспорту (особливо залізниця) та зв'язку (особливо поштового та телеграфного) створило нові можливості для розширення бізнесу та «збільшило площу та інтенсивність адміністративної діяльності». Подібно до цього Віллоубі зазначив, що рівень державної діяльності зріс і проник у ширші сфери суспільного життя [29]. Ще понад 100 років назад Михайло Грушевський відзначав, що імперія має федералізуватись з широкими автономіями національних республік, коли управління та адміністрування може бути схожим по всій території, а от політика має враховувати історичний контекст [2]. Отже, Грушевський також розмежував політику та управління аж до їх теоретичного протиставлення.

Така спроба виключити політику з управлінського процесу не була безпідставною. Як зазначив Делеон, очікування, що соціальні проблеми можна вирішити за допомогою суто технічних засобів, закінчилося розчаруванням [6]. Після періоду експериментів стало зрозуміло, що уряд не може повністю покладатися на політичні процеси як на інструмент прийняття рішень. Амбіції політиків контрастували з управлінськими досягненнями, що призвело до важливого роздуму про обмеження впливу політики на управління. Утім виявилось, що наполегливе заперечення політики стримує життєздатність й управлінської діяльності.

Наприкінці 1960-х років труднощі в політиці були очевидними, що сприяло пошуку альтернативних моделей і парадигм. Науковці відзначають, що цей скептицизм відчували як політики, так і практики-управлінці: «Використання аналізу політики та оцінки політики для формування державних рішень часто викликало подібне розчарування... Таких розчарувань ставало все більше, оскільки обсяг політичних досліджень зростав протягом 1960-х років. До кінця десятиліття як політики, так і практики почали висловлювати серйозні сумніви щодо цінності та ефективності широкого аналізу та оцінок, які були здійснені» [8, с. 36].

Інтеграція між академічними знаннями та розробкою політики була на часі, вона відкрила для суспільствознавців можливість запропонувати «більш інформований, теоретично орієнтований підхід до управління» [20, с. 17]. Починаючи з десятиліття 1930-х років і пізніше під час війни, суспільствознавці отримали можливість «продемонструвати свою цінність у вирішенні практичних проблем» у різних галузях, таких як національна безпека та соціальне забезпечення [7]. Обіймаючи посади на важливих державних посадах, соціологи та економісти проводили опитування та емпіричні тести, проводили оцінки, визначали тенденції та, зрештою, розробляли політичні стратегії. Їхня місія полягала в зборі знань і застосуванні методів, здатних підвищити ефективність публічної політики. Залучення суспільствознавців, яке спочатку замислювалося як тимчасове, все ж як виявилось, мало суттєві наслідки. Залучення професійних науковців та адміністраторів-поза-політикою інституціонувалося в 1940-х роках зі створенням довгострокових урядових посад, а також за його межами, зокрема, в аналітичних та дослідницьких центрах [8, с. 36].

Британський політолог Гарольд Лассвелл розглядається в літературі як піонер політичного аналізу, яка сміливо розуміється навіть як «системна галузь досліджень». У 1951 році він спільно з Даніелем Лернером опублікував книгу «The Policy Sciences», яка включала серію статей цих вчених з різних дисциплін з їх міркуваннями про суть політичного аналізу. У першому розділі книги під назвою «Політична орієнтація» Лассвелл сформулював основні концепції політичного аналізу, відобразив його фундаментальні особливості та пояснив, чим він відрізняється від інших форм дослідження (зокрема, соціальних та управлінських наук) [11]. У своїх подальших публікаціях Лассвелл далі розробив свої ідеї.

Протягом усієї своєї кар'єри Лассвелл наполягав на тому, що політична орієнтація повинна переплітати нитки теорії (науки) і практики (прийняття рішень). Він стверджував, що складність проблем, з якими стикаються сучасні суспільства, вимагає найефективнішого використання інтелекту, і, якщо до політичного процесу не застосовуватимуться досягнення науки і техніки, рішення будуть ґрунтуватися на спрощених критеріях. А якщо ці науково обґрунтовані рішення не будуть втілюватись і життя управліннями/адміністраторами – життя суспільства ні на крок не покращиться. На його думку, найкращим способом подолання складності суспільних проблем було застосування наукових знань для прийняття рішень. В основі його політичної орієнтації лежало припущення, що раціональність політичного процесу залежить від інтенсивного використання новітніх наукових досягнень різних сфер [12]. Лассвелл виступав за прийняття кількісних методів та інструментів збору даних у процесі прийняття рішень, що зробить можливим науковий підхід до урядування.

Основна ідея підходу зваженої політики (англійською – *deliberative policy approach* або DPA) полягає в тому, що публічне управління можна розглядати як джерело демократичної легітимності. Однак це твердження ґрунтується на можливості публічного управління стати місцем громадських обговорень. Як цього досягти, не очевидно, оскільки публічне управління традиційно визначають як технічну сферу, керовану бюрократичними цінностями та спрямовану на досягнення публічноуправлінських цілей. Тут особливу увагу варто приділити «повороту» думки Ю. Габермаса: у своїх ранніх роботах він твердо стверджував, що публічне управління є суто інструментальним, але в пізніших книгах він визнав можливість публічного управління також стати місцем комунікативної раціональності [9].

Ідею про те, що публічне управління (визначене як сукупність установ, відповідальних за реалізацію державної, регіональної та місцевої політики) керується інструментальним типом раціональності, було досліджено Вебером у своєму класичному аналізі бюрократичного урядування [27]. Можна стверджувати, що Вебер характеризував публічне управління з точки зору трьох ключових ознак:

- 1) інструментальна раціональність (пошук найзручніших засобів для досягнення конкретних цілей);
- 2) поведінка, регламентована правилами та кодексами (які чітко визначають, як мають виконуватися завдання);
- 3) ієрархічна організаційна структура (заснована на владі та підпорядкуванні).

Юрген Габермас у своїх ранніх роботах погоджувався з веберівською концепцією публічного управління, зокрема з тим, що в міру того, як індустріальні суспільства ставали складнішими, а їх діяльність більш спеціалізованою, бюрократичні механізми, як правило, витісняли попередні форми організації. Однак вони розійшлися, оцінюючи наслідки бюрократичної раціональності. Для Вебера прогресивна бюрократизація – не лише публічного управління, а й усіх сфер життя зрештою замкнула людей у «залізну клітку». На відміну від Вебера, Ю. Габермас припустив, що, незважаючи на прогресивну бюрократизацію, свобода та автономія все ще можливі. На його думку, хоча Вебер мав рацію, стверджуючи, що сфери економіки (гроші) і держави (влада) залишаються прив'язаними до інструментальної орієнтації, він, тим не менш, не зміг визнати, що сфера громадянського суспільства (світ життя) була орієнтована на іншу раціональність – комунікативну. У будь-якому випадку, до цього моменту Ю. Габермас погоджувався з Вебером щодо інструментальної основи публічного управління. «Якщо публічне управління було переобтяжене інструментальною раціональністю, то воно функціонувало як джерело примусу, втручалось в життєвий світ і загрожувало свободі громадянського суспільства» [10, с. 41].

Отже, у своїх попередніх текстах Ю. Габермас бачить публічне управління як протилежність громадянському суспільству: тоді як публічне управління відзначається застосуванням абстрактних і приписних правил, громадянське суспільство є нерегульованим, неформальним, плинним і спонтанним. В основі їх протистояння лежать різні форми раціональності: публічне управління є інструментальним, громадянське суспільство є комунікативним.

Зважена державна політика, як вказує Келлі, дає можливість громадянам володіти певною формою «народного суверенітету». У цьому випадку

уряди заохочуються приймати рішення разом зі своїми громадянами шляхом більшої співпраці. «Оскільки лише норми та аргументи, які обмірковують громадяни затвердили в публічній сфері, можуть виправдати юридичні та адміністративні рішення», – стверджує Келлі, тоді «розрив між комунікативно створеною та адміністративно використаною владою буде ліквідовано» [10, с. 49]. Скажімо, Ю. Габермас стверджує, що зв'язки між обговореннями і політичною системою можуть бути встановлені у двох випадках [9]:

1) процедури можуть бути створені для того, щоб дозволити громадянам впливати на законодавців, щоб вони ухвалювали закони, які відображають їхню волю (у цьому випадку закони, які натхненні громадською думкою, «наділені» нормативним обґрунтуванням і, таким чином, мають більшу легітимність);

2) можуть бути запроваджені процедури для регулювання відносин між публічними службовцями та громадянами, щоб полегшити обопільну комунікативну взаємодію (таким чином, публічне управління стає об'єктом обговорення, а прийняті рішення набувають нормативної бази підзвітності перед громадськістю).

Перше твердження – публічне управління виконує політичні ролі – пов'язане з недоліками представницьких інституцій. Ключовий аргумент полягає в тому, що коли формальні демократичні інституції не виконують своїх завдань, ці завдання потім передаються до органів державного управління. Мейер ілюструє це через виборчу систему [15]. На його думку, політична роль публічного управління є наслідком недосконалої виборчої системи. Оскільки виборчий процес не дає чітких політичних орієнтирів, визначення політики перенесено до органів державного управління. Проблема, однак, полягає в тому, що публічне управління спочатку було розроблено для реалізації політики, а не для її формулювання. Адже політика вимагає прийняття нових (досі небувалих) рішень, тоді як управління має справу зі звичним, воно підпорядковане правилам та регламентам, які спираються на минулий досвід.

За словами Набатчі, Гердел і Шеллі, нові питання виникають, коли визнається, що публічне управління виконує як технічні, так і політичні завдання. Тому вони запитують: «Як публічне управління може покращити свою здатність управляти та розсуджувати невирішені політичні конфлікти, представляти суспільні інтереси, просувати здорову та ефективну політику та виправляти постійні провали демократії у виборчих установах?» [18, с. 35]. На їхню думку, неспроможність публічного управління впоратися з політичними вимогами полягає в його бюрократичній орієнтації, що виключає можливість використання громадського обговорення та участі громадян у політичному процесі. Як передбачав Габермас, тут йдеться про наявність суперечливих раціональностей – інструментальної та комунікативної. Широке домінування бюрократичної структури захищає публічне управління від проникнення комунікативних імпульсів, що виходять із життєвого світу.

Гібридний або агоністичний підхід/модель визнає, що поняття суб'єктивності, охоплене комунікативною моделлю, пригнічує відмінності, які є основоположними для соціального буття. «Теорія комунікативного планування Габермаса не в змозі визнати суперечливі концепції реальності як однаково дійсні» [5, с. 341]. Учасники мають суперечливі інтерпретації реальності, які не можуть бути повністю враховані в єдиному погляді (повністю всеосяжний консенсус). Наприклад, громадяни, які займаються підприємництвом,

можуть оскаржувати не лише аргументи, а й саму систему знань, яку використовує влада для обговорення суспільних проблем. Гібридна модель підкреслює нездатність комунікативних процесів вирішити відмінності шляхом раціональних дебатів і досягнення консенсусу.

За словами Беклунда і Мянтісало, кожна з моделей пропонує конкретне розуміння того, якою має бути роль участі в організації суспільного життя. Вони стверджують, що, таким чином, участь можна візуалізувати у спектрі, який коливається від більш обмеженого (у раціоналістичній та класичній моделях) до орієнтації більшої участі (у комунікативних та гібридних або агоністичних підходах).

Агоністична теорія Муффа передбачає, що соціальне має гегемонну конституцію, а це означає, що його основою завжди є досягнення певної групи (яка, тим не менш, стверджує своє бачення загального блага так, ніби воно представляє загальні інтереси суспільства). Крім того, її структура також ґрунтується на уявленні про те, що політичні ідентичності мають реляційний характер, тому конструкція «ми» передбачає існування конструкції «вони» [16]. Оскільки на політичному рівні ствердження «ми» залежить від виключення «вони», взаємодія між групами має антагоністичний характер. Таким чином, діяльність політичних сил є принципово владною суперечкою за оволодіння соціальним. Отже, ці три елементи – гегемонія, антагонізм і влада – може бути представлена як територія, на якій розвивається агоністичний політичний процес.

Щодо переваг гібридної (агоністичної) моделі наведемо чотири основних причини, які рекомендують її використання:

- 1) забезпечує інноваційний (не-раціоналістичний) погляд на політичний процес;
- 2) інтегрує політику та управління;
- 3) є чутливою до комплексної природи публічної політики;
- 4) має потенціал для поглиблення демократичного процесу.

Інноваційний (нераціоналістичний) погляд на політичний процес. Одна з важливих особливостей гібридної моделі полягає в її оригінальності: спираючись на невикорінність гегемонії, антагонізму та влади (аспектів, які відіграють визначальну роль в гібридному підході), гібридна модель має інноваційний погляд на політичний процес. Вона звертає увагу на обмеження інших підходів, зокрема класичної та зваженої моделей, які наголошують на раціоналістичних формах прийняття рішень. Гібридна модель, у свою чергу, відкидає ідею про те, що суб'єктів політики слід характеризувати як суб'єктів, поведінка яких диктується лише раціоналістичною формою міркування.

У випадку класичної моделі, наприклад, передбачається, що інструментальний тип міркування (який намагається знайти найкращі засоби для досягнення певних цілей) сприяє визначенню найбільш ефективних варіантів політики. Незважаючи на значний відхід від класичної, зважена політичний модель зберігає відданість раціоналістичній концепції політичного суб'єкта. Для прихильників зваженої політики певна згода – або взаєморозуміння – зазвичай можна досягти шляхом раціональної дискусії, під час якої обмінюються аргументами та контраргументами. В обох випадках, хоча і по-різному, класична та зважена моделі віддані раціоналістичній формі міркування.

Інтеграція між політикою та управлінням. Гібридна модель передбачає, що політику та управління можна тлумачити як інтегровані явища, допо-

магаючи таким чином відповісти на одне з одвічних питань публічного управління: як усвідомлювати політику з адміністративної точки зору? Тобто вони взаємовиключні чи взаємозалежні сфери? Скажімо, гібридна модель описує політику та управління як сфери, які нерозривно пов'язані між собою. Це узгоджується з твердженням, що політичні питання є адміністративними питаннями, так само як адміністративні питання є політичними [22]. Нерозривність між цими двома взаємозалежними сферами чітко виявляється у твердженні Матуса про те, що логіка процесу управління є техніко-політичною, тобто поєднанням влади (політики) та досвіду практичної діяльності (управління) [14].

Причина, чому гібридна модель може запропонувати інтегративний погляд, який поєднує політику та управління, є результатом визнання нею «політичного». Оскільки він ґрунтується на реальних політичних елементах – гегемонії, антагонізмі та владі – гібридна модель має кращу позицію (ніж альтернативні моделі) для забезпечення політичної інтерпретації процесу публічного управління.

Чутливість до комплексного характеру публічної політики. Роблячи наголос на конфліктах і антагонізмі, гібридна модель більш влучно відображає стан сучасної публічної політики, яку можна зобразити як справу з «кволю» [23] або «безладною» [19] громадськістю. Оскільки вона визначає політичний процес як безперервну суперечку, яка ніколи не вирішується назавжди, гібридна модель пристосована до дедалі складніших умов формування політики.

Гібридна модель фіксує нестабільність, невизначеність та складність, характерні для більшості питань політики. Керована конфліктами, відкрита концептуалізація процесу політики, яку охоплює гібридна модель, відповідає характеристичі сучасного управління, наданому Соренсеном і Торфінгом як «складного і потенційно хаотичного процесу, в якому численні інтереси, ідентичності та раціональності зливаються та стикаються», і який «ніколи не формується, не встановлюється чи інституціонується раз і назавжди». На їхню думку, нестабільність лежить в основі сучасних форм управління, які вони зображують як складні та динамічні системи, в яких центробіжні та центрові сили постійно підривають одна одну, так що порядок і стабільність існують лише як часткове обмеження безладу та нестабільності «...Конфлікти, спричинені культурними, соціальними та політичними відмінностями між відносно автономними суб'єктами, не дозволяють мережам управління перетворитися на стабільні політичні інститути [24, с. 26-27].

Потенціал для поглиблення демократії. Четвертий аргумент на користь гібридної моделі полягає в його потенціалі для зміцнення демократичних цінностей та інститутів. Справді демократичне суспільство потребує інститутів, які визнають легітимність різних – і непримиренних – позицій. Саме це і є завданням гібридної моделі: заохочувати суб'єктів політики відстоювати свої цілі, не намагаючись нав'язати консенсус. Це важливий відхід від альтернативного бачення політичного процесу, які наполягають на досягненні консенсусу як вищої цілі і, отже, відкидають суперечки.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямку. Інтерпретація взаємозв'язку політики та управління, притаманна кожній з моделей (підходів), має право на самостійне існування. Кожен із них може розглядатися як самодостатній і у разі такого його прийняття приведе нас до різних висновків. Авторка ж цієї статті намагалася простежи-

ти у часі формування кожної з моделей для розуміння ступеню взаємозалежності цих суспільних сфер (політики та управління), які мають єдиний виток – феномен влади.

1) У сучасних соціально-економічних умовах українська система публічного управління досі не винайшла оптимального співвідношення між політикою та управлінням, тут відсутні чітке розділення адміністративних та політичних функцій. Реальність сьогодення публічного управління свідчить, що в Україні бракує професійних адміністраторів-управлінців, вільних від «тиску» політики, а також політиків, які б розумілися на механізмах управління. Утім, наука управління була задумана як технічний спосіб вирішення суспільних проблем, що дозволяє уникнути підводних каменів політики. Можна сказати, що суспільству було б набагато краще, якби процес прийняття колективних рішень був позбавлений політичного посередництва, а натомість ґрунтувався би лише на раціональній, науковій основі. Хоча і у цьому випадку варто пам'ятати, що публічне управління, яке керується інструментальним типом раціональності, не дозволяє громадянському суспільству (в основі якого лежить комунікативний тип раціональності) мати суттєвий вплив на управлінську діяльність.

2) Отже, найкращим способом поєднання таких схожих і водночас різних явищ як політика і управління, є спосіб, запропонований гібридною моделлю, оскільки вона визначає: а) що публічне управління виконує як адміністративні, так і політичні завдання; б) політичний процес як безперервну суперечку, яка ніколи не вирішується назавжди, гібридна модель пристосована до дедалі складніших умов формування політики.

3) Адже гібридна модель відзначає співіснування кількох поглядів, вона дозволяє політичним суб'єктам висловлювати свою незгоду через політичні центри. Визначаючи конфлікт у політичному процесі, гібридна модель сприяє розвитку демократичних практик та інститутів. Інакомислення, а не обов'язковий консенсус, є незамінним для активізації демократичних процесів та усунення «демократичних дефіцитів», які пронизують сучасні суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Афонін Е. А., Бережний Я. В., Валевський О. Л. та ін. *Концептуальні засади взаємодії політики та управління : навч. посібник* ; за заг. ред. В. А. Ребкала. Київ : НАДУ, 2010. 300 с.
2. Грушевський М. *Наша політика*. Львів : Друкарня наук. т-ва ім. Т. Г. Шевченка, 1911. 120 с.
3. Дунаєв І. В. Публічна регіональна економічна політика в Україні: формування механізмів модернізації : монографія. Харків : Вид-во «Магістр», 2017. 296 с.
4. Телешун С. О., Ситник С. В., Рейтерович І. В. Сутність публічної політики: контекст політики та публічного управління. URL: http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2016/05/blog-post_30.html
5. Bäcklund P., Mäntysalo R. Agonism and institutional ambiguity: ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. *Planning Theory*. 2010. № 9 (4). P. 333–350.
6. Deleon P. *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*. New York : Russell Sage Foundation, 1988. 143 p.
7. Dunn W. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1981. 388 p.
8. Greenberger M., Crenson M., Crissey B. *Models in the Policy Process-Public Decision Making in the Computer Era*. New York : Russell Sage Foundation, 1976. 377 p.
9. Habermas J. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, trans. W. Rehg. Cambridge : MIT Press, 1996. 676 p.
10. Kelly T. Unlocking the iron cage: public administration in the deliberative democratic theory of Jürgen Habermas. *Administration and Society*. 2004. № 36 (1). P. 38–61.

11. Lasswell H. D. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park : University of Maryland Press, 1956.
12. Lasswell H. D. *The Future of Political Science*. New York : Prentice Hall, 1963. 276 p.
13. Lee E. Political science, public administration, and the rise of the American administrative state. *Public Administration Review*. 1995. № 55 (6). P. 538–546.
14. Matus C. Interview with professor Carlos Matus. URL: <http://www.youtube.com/watch?v=FNuyqy827wU>
15. Meier K. Bureaucracy and democracy: the case for more bureaucracy and less democracy. *Public Administration Review*. 1997. Vol. 57 (3). P. 193–199.
16. Mouffe C. *Agonistics: Thinking the World Politically*. London : Verso, 2013. 176 p.
17. Nabatchi T. Addressing the citizenship and democratic deficits: the potential of deliberative democracy for public administration. *The American Review of Public Administration*. 2010. Vol. 40 (4). P. 376–399.
18. Nabatchi T., Goerdel H., Shelly P. Public administration in dark times: some questions for the future of the field. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2011. № 21 (Suppl). P. 29–43.
19. Ney S. *Resolving Messy Policy Problems: Handling Conflict in Environmental, Transport, Health and Ageing Policy*. London : Earthscan, 2009. 224 p.
20. Parsons W. *Public Policy*. London : Edward Elgar, 2005. 704 p.
21. Rosenbloom D. Editorial: have an administrative Rx? Don't forget the politics! *Public Administration Review*. 1993. Vol. 53 (6). P. 503–506.
22. Sancino A., Meneguzzo M., Braga A., Esposito P. The relationship between politics and administration. 2018. URL: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315306278-6>
23. Schön D., Rein M. *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York : Basic books, 1995.
24. Sørensen E., Torfing J. *Theoretical approaches to democratic network governance*. E. Sørensen, J. Torfing (Eds.), *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007. P. 233–247.
25. Tansu D. Three Schools, Three Approaches, and Three Suggestions *Politics and Administration*. 2014. № 2. P. 503–532. DOI: <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806310403>
26. Waldo D. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York : Ronald Press, 1948.
27. Weber M. Bureaucracy. H. Gerth, C. Mills (Eds). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York : Oxford University Press, 1946. P. 196–244.
28. White L. *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan Company, 1926. URL: <https://catalogue.nla.gov.au/Record/2478542>
29. Willoughby W. *Principles of Public Administration with Special Reference to the National and State Governments*. Baltimore : John Hopkins Press, 1927.
30. Wilson W. The study of administration. *Political Science Quarterly*, 1887. Vol. 2 (2). P. 197–222.

Стаття надійшла до редакції 11.10.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 4.11.2022 р.

Grybko O. V.,

PhD in Public Administration,

*Associate Professor of Department of Pedagogy and Psychology of Social Systems Management,
National Technical University "Kharkiv Polytechnic Institute",*

2, Kyrpychova str., Kharkiv, Ukraine

e-mail: Olga.Grybko@khp.edu.ua <https://orcid.org/0000-0003-3227-608X>

PUBLIC ADMINISTRATION AND POLITICS: CORRELATION OF THEORETICAL CONCEPTS IN HISTORICAL RETROSPECT

The article analyzes the classification of the relationship between politics and administration, it was found that four models are distinguished according to the degree of interrelationship: classical,

bureaucratic, deliberative, and hybrid. The formation and characteristic features of each model are considered. It was singled out a number of advantages of the hybrid model and given four main reasons that recommend its use: 1) provides an innovative (non-rationalist) view of the political process; 2) integrates policy and administration; 3) is sensitive to the complex nature of public policy; 4) it has the potential to deepen the democratic process.

In modern socio-economic conditions, the Ukrainian system of public administration has not yet found an optimal relationship between politics and administration, there is no clear separation of administrative and political functions. The reality of public administration shows that Ukraine lacks professional administrators-managers, free from the "pressure" of politics, as well as politicians who understand administrative mechanisms. However, the science of public administration was conceived as a technical way of solving social problems, which allows people to avoid the pitfalls of politics. It can be said that society would have better life if the collective decision-making process was devoid of political mediation and instead based solely on scientific approach.

Although even in this case, it is worth remembering that public administration, which is guided by the instrumental type of rationality, does not allow civil society (which is based on the communicative type of rationality) to have a significant impact on administrative activities.

Therefore, in our opinion, the best way to combine such similar and at the same time different phenomena as politics and administration is the method proposed by the hybrid model, because it defines: a) that public administration performs both administrative and political tasks; b) the political process as a continuous dispute that is never resolved forever, the hybrid model is adapted to the increasingly complex conditions of policy formation.

After all, the hybrid model notes the coexistence of several views; it allows political subjects to express their disagreement through political centers. By identifying conflict in the political process, the hybrid model promotes the development of democratic practices and institutions. Dissent, rather than binding consensus, is indispensable for revitalizing democratic processes and eliminating the "democratic deficits" that pervade modern societies.

Keywords: politics, public administration, administration, model, power.

REFERENCES

1. Afonin, E.A., Berezhnyi, Ya.V., Valevskiy, O.L. ta in. (2010). Conceptual approaches to interaction of policy and administration; za zah. red. V. A. Rebkala. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
2. Hrushevskiy, M. (1911). Our policy. Lviv. Drukarnia nauk t-va im. T.H. Shevchenka [in Ukrainian].
3. Dunayv, I.V. (2017). Public regional economic policy in Ukraine: formation of modernization mechanisms. Kharkiv: Magister [in Ukrainian]
4. Teleshun, S.O., Sytnyk, S.V., Reiterovich, I.V. (2016). The essence of public policy: the context of politics and public administration. URL: http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2016/05/blog-post_30.html [in Ukrainian]
5. Bäcklund, P. and Mäntysalo, R. (2010). Agonism and institutional ambiguity: ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. *Planning Theory*, 9 (4), 333–350.
6. DeLeon, P. (1988). Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences. New York: Russell Sage Foundation.
7. Dunn, W. (1981). Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
8. Greenberger, M., Crenson, M., Crissey, B. (1976). Models in the Policy Process-Public Decision Making in the Computer Era. New York: Russell Sage Foundation.
9. Habermas, J. (1996). Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy, trans. W. Rehg. Cambridge: MIT Press.
10. Kelly, T. (2004). Unlocking the iron cage: public administration in the deliberative democratic theory of Jürgen Habermas. *Administration and Society*, 36 (1), 38–61.
11. Lasswell, H.D. (1956). The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park: University of Maryland Press.
12. Lasswell, H.D. (1963). The Future of Political Science. New York: Prentice Hall.
13. Lee, E. (1995). Political science, public administration, and the rise of the American administrative state. *Public Administration Review*, 55 (6), 538–546.
14. Matus, C. Interview with professor Carlos Matus. URL: <http://www.youtube.com/watch?v=FNuqqy827wU>

15. Meier, K. (1997). Bureaucracy and democracy: the case for more bureaucracy and less democracy. *Public Administration Review*, 57 (3), 193–199.
16. Mouffe, C. (2013). *Agonistics: Thinking the World Politically*. London: Verso.
17. Nabatchi, T. (2010). Addressing the citizenship and democratic deficits: the potential of deliberative democracy for public administration. *The American Review of Public Administration*, 40 (4), 376–399.
18. Nabatchi, T., Goerdel, H., and Shelly, P. (2011). Public administration in dark times: some questions for the future of the field. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (Suppl), 29–43.
19. Ney, S. (2009). *Resolving Messy Policy Problems: Handling Conflict in Environmental, Transport, Health and Ageing Policy*. London: Earthscan.
20. Parsons, W. (2005). *Public Policy*. London: Edward Elgar.
21. Rosenbloom, D. (1993). Editorial: have an administrative Rx? Don't forget the politics! *Public Administration Review*, 53 (6), 503–506.
22. Sancino, A., Meneguzzo, M., Braga, A., Esposito, P. (2018). The relationship between politics and administration. URL: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315306278-6>
23. Schön, D. and Rein, M. (1995). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic books.
24. Sørensen, E. and Torfing, J. (2007). Theoretical approaches to democratic network governance. In E. Sørensen, & J. Torfing (Eds.). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 233–247.
25. Tansu, D. (2014). Three Schools, Three Approaches, and Three Suggestions. *Politics and Administration*, 2, 503–532. DOI: <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806310403>
26. Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press.
27. Weber, M. (1946). *Bureaucracy*, in H. Gerth and C. Mills (eds). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, 196–244.
28. White, L. (1926). *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan Company. URL: <https://catalogue.nla.gov.au/Record/2478542>
29. Willoughby, W. (1927). *Principles of Public Administration with Special Reference to the National and State Governments*. Baltimore: John Hopkins Press.
30. Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2), 197–222.

The article was received by the editors 11.10.2022.

The article is recommended for printing 4.11.2022.