

ДЕРЖАВНО-ПРОВАВА ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: КЛАСИЧНІ І СУЧАСНІ МОДЕЛІ

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 1(28), с. 44–48

Зміна суспільних відносин і трансформації всередині сучасних систем державного управління зумовили потребу в переосмисленні основних положень і розробці нових державно-правових підходів до організації державного управління в сучасних умовах.

Постаючи як сучасна і складна система, державне управління організується і функціонує відповідно до певних теоретичних і практичних моделей, які дають можливість підвищити її ефективність, результативність та якість реагування на об'єктивні суспільні потреби та інтереси. Зважаючи на це, одним з важливих напрямів державно-правових досліджень є аналіз і розробка проблематики державно-правової організації системи державного управління. Зрозуміло, що наближаючись до цього питання з позицій юридичної науки, викликає інтерес обґрунтування насамперед тих моделей нормативно-правової регламентації, які здатні забезпечити успішність функціонування і розвитку системи державного управління в Україні як правовій, демократичній і соціальній державі [1].

Актуальність такого дослідження має кілька причин. По-перше, удосконалення нормативно-правових основ розвитку системи державного управління в Україні не може носити ознак безсистемності та хаотичності. У зв'язку з чим постає об'єктивна потреба в чіткому концептуальному розумінні того, яку саме систему державного управління ми прагнемо отримати, а отже – які конкретні правові норми мають забезпечувати процес державного управління. Утім, наразі в сучасній державно-правовій науці можна виокремити одразу кілька парадигмальних підходів до державно-правового забезпечення розвитку цієї системи, що істотно актуалізує потребу в їх змістовному компаративному державно-правовому аналізі. По-друге, сама система державного управління не може залишатись незмінною і не реагувати на ті зміни, які відбуваються в суспіль-

ному середовищі. У результаті чого постає проблема адекватності застосування тих чи інших моделей організації державного управління тому середовищу, в якому це управління здійснюється [2]. Фактично це означає ніщо інше як необхідність вибору між класичними і некласичними теоріями організації державного управління, що, у свою чергу, підвищує актуальність обраної теми дослідження. По-третє, слід наголосити на тому, що будь-яка державно-правова теорія організації управлінських систем ґрунтується на ряді гіпотез, ідей і припущень, далеко не всі з яких є достатньо аргументованими. У цьому сенсі вельми важливим і актуальним науковим завданням є критичний аналіз цих гіпотез, оскільки їх некоректність може відіграти істотну роль у ході розробки системи правових норм, які врегулювали як структуру, так і функції тієї чи іншої системи державного управління.

Таким чином, ставлячи на меті аналіз проблем державно-правової організації системи державного управління, потрібно послідовно вирішити такі завдання: а) схарактеризувати специфіку та основні положення класичного підходу до державно-правової організації системи державного управління; б) проаналізувати причини виникнення і теоретичні засади некласичного підходу до державно-правової організації системи державного управління; в) порівняти теоретико-методологічний потенціал цих підходів щодо процесу функціонування і розвитку сучасних держав.

Усталений у державно-правовій науці підхід до проблем організації систем управління, у тому числі й державного управління, завжди починається з концепції раціональної організа-

ції управлінської системи, яка тісно пов'язана з іменем німецького дослідника М. Вебера. При цьому, хоча М. Вебер ніколи безпосередньо не займався проблематикою державного управління, саме його концепція трьох типів легітимації влади, — мається на увазі традиційна, харизматична та раціонально-правова легітимність влади [3], — була покладена в основу цілого напрямку наукових досліджень управлінських систем. Звісно, М. Вебер був не першим, хто, досліджуючи систему державного управління, застосував термін бюрократія. Однак саме він докладно вивчив та описав ті властивості бюрократії, які власне і конституують її як основну рушійну силу всієї системи державного управління. Нагадаємо, що для М. Вебера бюрократія — це ніщо інше, як спеціально організована система державних інститутів і посад, а також осіб, професійно зайнятих управлінням [4]. Фактично, домінування державної влади, на думку М. Вебера, відбувається саме завдяки управлінській або адміністративній функції держави, яка реалізується через систему управління чи бюрократії. Така система жодною мірою не є випадковим утворенням. Це пояснюється тим, що раціональна влада завжди діє відповідно до чітких і всім зрозумілих правил і юридично формалізованих норм. Як доводив цей дослідник, зазначені правила мають бути певним чином інституалізовані — насамперед у нормативно-правовій формі. Тому, для того щоб реалізовуватись, влада набуває організаційної форми, яка має бути не будь-якою, а такою ж систематизованою та раціонально обґрунтованою, як і сама влада. З іншого ж боку, — потреба складного управлінського механізму пояснюється дедалі вищим рівнем ускладнення як самої держави, так і тих суспільних відносин (процесів суспільного виробництва), які вона покликана регулювати. Саме тому, як відмічає Б. Фрай, основна веберівська думка може бути сформульована таким чином: “Складність породжує бюрократію” [5].

Отже, витлумачивши бюрократію як складний передаточний механізм, покликаний реалізовувати владні імпульси в процесі суспільного управління, М. Вебер ввів поняття ідеального типу державно-правової організації системи управління. Він виходив з того, що сама управлінська діяльність є універсальною і не залежить від таких перемінних, як політичний режим, форма правління, форма державного устрою тощо. Тому, запропонований ним ідеальний тип мав такі ж універсальні властивості, як і саме державне управління. Проте, крім загальних властивостей державного управління як такого, у М. Вебера мож-

на знайти надзвичайно цікавий перелік вимог, які висуваються щодо тих службовців, які виконують управлінські функції. Справді, як досвідчений теоретик, він розумів, що будь-яка система успішно діятиме лише тоді, коли організація її елементів відповідатиме цілям і структурі системи в цілому. Тому М. Вебер додав до загальних вимог державно-правової організації системи державного управління ще таку саме кількість вимог щодо державних службовців. Цими вимогами є наступні: 1. Усі службовці є вільними і їх рішення поступити на державну службу обумовлюється вільним вибором, а не зовнішнім примусом; але з моменту прийняття рішення щодо вступу на державну службу і підписання контракту з державою вони вже мають діяти відповідно до певних, встановлених у формі управлінських процедур правил. 2. Усі службовці призначаються, а не обираються. 3. Усі службовці призначаються на основі їхніх професійних вмінь. 4. Усі державні службовці отримують чітко визначену заробітну плату за виконувану ними роботу, а також мають гарантії щодо їх пенсійного забезпечення після виходу на пенсію. 5. Для всіх державних службовців, незалежно від їхнього рівня, службова посада є єдиним чи принаймні основним видом діяльності, що дає змогу ефективно запобігати випадкам перетинання і конфлікту особистих інтересів службовців та державних інтересів. 6. У середині системи державного управління діють правила забезпечення службової кар'єри, в основу яких покладено професійні чесноти службовців, і які дозволяють забезпечувати просування по службових сходинках найкращих, з професійної точки зору, службовців. 7. Усі без винятку державні службовці є об'єктами внутрішнього контролю, за допомогою якого можна підтримувати належний рівень службової дисципліни, а також забезпечувати ротацію кадрів у випадку виявлення фактів невідповідності діяльності тих чи інших посадових осіб (службовців) посаді, яку вони обіймають.

Отже, на думку М. Вебера, загальною моделлю найбільш оптимальної організації системи державного управління є бюрократична модель, діяльність якої є точною, швидкою, послідовною, безперервною, логічно обґрунтованою, передбачуваною та мінімально персоналізованою. Цей тип управлінської системи виник лише в умовах сучасних М. Веберу капіталістичних держав, коли постала необхідність розробити таку модель взаємодії об'єктів та суб'єктів управління, яка б органічно поєднувала централізацію засобів адміністративного регулювання, ефективність та

демократичність. До речі, сама вимога поєднання централізації та ступеневості в управлінні може видатися дещо суперечливою, оскільки, як правило, наявність управлінського центру тлумачиться в тому сенсі, що сам він являє собою однорідне утворення, в якому приймаються ті чи інші управлінські рішення і потім розсилаються до безпосередніх об'єктів управління. Але, насправді, таке сприйняття системи державного управління є надто спрощеним, і вимога централізації та єдиноначальності жодним чином не означає гомогенності суб'єкта управління. У цьому сенсі бюрократичне управління діє на кшталт піраміди, нагорі якої приймаються рішення, а вся управлінська конструкція функціонує як структура передачі та реалізації цих рішень до керованого нею середовища.

Хоча, як він сам зазначав, факт домінування бюрократичного типу організації системи державного управління не означає, що йому взагалі немає альтернативи. У цьому плані М. Вебер виокремлював три можливі форми управління, які зустрічалися в адміністративній практиці. Ними є: а) бюрократичне управління; б) аматорське управління (*avocational administration*); в) колегіальне управління (*collegial administration*). Але порівняно з двома іншими моделями управління, бюрократичне найбільше відповідає тим вимогам, які ставляться в процесі державного управління, коли об'єктом управління виступає така надзвичайно складна і багатоступенева система, як суспільство.

Проте, розробляючи власний концептуальний підхід до організації системи державного управління, М. Вебер усвідомлював усі ті небезпеки, які може спричинити бюрократична організація. Головною з них він вважав перетворення бюрократії на самодостатню систему. Коли замість того щоб виконувати рішення, вона розпочне ще й приймати їх. Б. Фрай визначає це поняттям переходу бюрократії за межі своїх встановлених законом функцій [6]. Для того щоб цього не сталося, М. Вебером було запропоновано програму чіткого розмежування політичних та управлінських функцій.

Фактично у межах своєї концепції М. Вебер намітив ті основні пункти, з якими в подальшому консолідуватимуться інші дослідники, чи які, навпаки, ставатимуть головними об'єктами критики. По суті, розробка нових концептуальних підходів до аналізу організації управлінських систем, і в тому числі державного управління, пов'язана з іменами Фредерика Тейлора, Лютера Гуліка, Мері Паркер Фуллет, Елтона Мейо, Чес-

тера Бернарда, Герберта Саймона, Дуайта Валдо та ін. Запропонована М. Вебером модель доволі часто характеризується як класична парадигма державного управління, тоді як протилежна їй модель визначається поняттям “адміністративно-політичного підходу”. Дослівний переклад поняття “*administration-as-Politics approach*” такий: “адміністрування-як-політика”. Одним з найяскравіших представників цього неklasичного концептуального підходу є Д. Валдо, автор фундаментальної розробки в галузі державно-правової теорії “Адміністративна держава”.

Розробляючи власну концепцію державного управління, Д. Валдо виходив з критики класичної парадигми державно-правової організації управлінського процесу. На його думку, основними рисами цього підходу є п'ять вихідних положень: а) застосування дихотомії “політична діяльність — адміністрування”; б) концепція генеративного менеджменту; в) віра в існування універсальних науково обґрунтованих принципів адміністрування; г) наголос на централізації виконавчої влади; д) абстрактна віра у демократію. Однак, як писав Д. Валдо, жодне з цих п'яти положень не може бути прийняте як абсолютно достовірне, чи навіть таке, що адекватно відбиває процес державного управління. Найбільшу увагу в своїй критиці він звертав на перше положення класичної парадигми державного управління. На його думку, повне відмежування політики від управління аж ніяк не відбиває тих реальних відносин, які виникають у процесі функціонування системи державної влади [7].

Однак не менші проблеми, за словами Д. Валдо, виникають у випадку аналізу інших вихідних принципів класичного концептуального підходу. Зокрема, принцип генеративного менеджменту фактично повністю ігнорує ті відмінності, що існують між різними сферами управлінської діяльності. А це може призвести до серйозних прорахунків, оскільки приватне управління принципово відрізняється від державного управління, а процедури, які виявляються ефективними в першій сфері, далеко не обов'язково виявляються такими ж ефективними і в іншій сфері [8]. Те ж саме стосується і такої ознаки, як раціональність управління. Справді, у відносно невеликих управлінських системах, які діють у приватній сфері та в сфері бізнесу, де все засновується на чітко визначеному приватному інтересі, який має свій матеріальний еквівалент, можна розбудувати таку модель, яка б ґрунтувалась виключно на суто формальних функціональних факторах і повністю виключала елемент ірраціональних дій.

За таких умов матеріальний інтерес завжди визначає все. Але у випадку державного управління ми маємо справу не з конкретним приватним інтересом, а з загальним інтересом держави, який має вже тільки опосередкований вплив на конкретні органи державного управління. Тому, як наголошував Д. Валдо, державна бюрократія завжди виявлятиме у своїй діяльності ірраціональні моменти.

Виявивши невідповідність класичного концептуального підходу до організації системи державного управління тим об'єктивним державно-правовим відносинам, що склалися у переважній більшості демократичних країн наприкінці 40-х років ХХ ст., Д. Валдо запропонував здійснити перехід до нової неklasичної концепції організації державного управління, яка б відповідала всім цим змінам. У її основу, на його думку, мали бути покладені чотири теорії: нова організаційна теорія, теорія компаративного державного управління, теорія публічної орієнтації державного управління і насамкінець – нова теорія державного управління. Вживаючи поняття нова організаційна теорія, Д. Валдо писав про те, що класичний підхід передбачає застосування механістичної моделі державного управління. Проте, значно ефективнішою, ніж модель адміністративного механізму, виявляється модель адміністративного організму. Розробку цієї нової моделі організації системи державного управління Д. Валдо пов'язував з іменами Джеймса Марча та Герберта Саймона. Теорія компаративного державного управління також є відходом від класичної доктрини, для якої був властивим структурний функціоналізм і нехтування соціальною специфікою.

Наступною складовою нової концепції організації системи державного управління, за Д. Валдо, є теорія публічної орієнтації державного управління. Її зміст полягає в тому, що виконуючи важливі соціальні функції державне управління має оцінюватися не стільки “згори”, скільки “знизу”, тобто за тими реальними результатами, які спричинили управлінські дії у суспільному середовищі. У цьому сенсі, як доводив Д. Валдо, для класичної доктрини єдиною інстанцією оцінювання успішності діяльності системи державного управління була вища ланка управлінської системи, яка несла відповідальність за організацію управління. На відміну від цього, теорія публічної орієнтації державного управління передбачає, що відповідальними за ті чи інші дії є не лише вищі органи державного управління, а й вся система в цілому, яка має бути зорієнтована

на обслуговування суспільного інтересу. Останньою складовою нового концептуального підходу до організації системи державного управління є те, що Д. Валдо визначав поняття нової теорії державного управління. В її основу було покладено три ідеї: а) більш широкого залучення громадян до процесу державного управління та забезпечення відкритості управлінської системи; б) запровадження елементів децентралізації; в) орієнтація діяльності органів державного управління на потреби та забезпечення інтересів об'єктів управління.

Таким чином, узагальнюючи результати, отримані в процесі зіставлення класичних і неklasичних концепцій державно-правової організації системи державного управління, можна зробити такі висновки. По-перше, незважаючи на всі відмінності у тлумаченні структури та методів діяльності системи державного управління, практично всі теоретики визнають як основну її ціль – забезпечення точної, ефективної, швидкої та адекватної реалізації управлінських рішень. Іншими словами, сутність і основне призначення органів державної влади в системі державного управління полягає у прийнятті необхідних і компетентних рішень, а також забезпеченні їх належного виконання. Проте, зазначена ціль може реалізовуватися завдяки різним типам побудови управлінської системи. У цьому плані можна виокремити класичну та неklasичну моделі. Основними властивостями класичного підходу організації системи державного управління є: а) раціональна побудова всіх відносин як усередині системи державного управління, так і між системою управління в цілому та оточуючим її соціальним, економічним та політичним середовищем; б) якомога більш чітке розмежування всіх управлінських функцій усередині системи управління; в) однозначна нормативна регламентація всіх управлінських дій; г) передбачуваність, імперсональність та можливість кількісної оцінки будь-яких дій управлінських органів чи їх елементів; д) політична нейтральність системи державного управління, яка, крім іншого, передбачає наявність такої інстанції, яка б визначала для управлінської системи загальні завдання та цілі, і тим самим не дозволяла б їй набути ознак самодостатності. Утім, зміна суспільних відносин і трансформації всередині сучасних систем державного управління зумовили потребу в переосмисленні цих положень і розробці нових державно-правових підходів до організації державного управління в сучасних умовах.



Література

1. Тацій В. Я. Методологічні проблеми правової науки на сучасному етапі державотворення // Правова держава: Щорічник наук. праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2005. — Вип. 16. — С. 11.
2. Скрипнюк В. М. Організаційно-правове забезпечення діяльності системи державного управління в аспекті формування демократичної державної влади // Правова держава: Щорічник наук. праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2003. — Вип. 14. — С. 198–199.
3. Политология. Наука о политике / Под ред. В. П. Андрущенко, Н. И. Горлача. — К. — Х.: ХГПУ, 1999. — С. 164–165.
4. Цветков В. В. Бюрократична деформація свідомості державних службовців та боротьба з бюрократизмом // Правова держава: 36. наук. праць. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1998. — Вип. 9. — С. 137.
5. Fry B. R. Mastering Public Administration. From Max Weber to Dwight Waldo / B. R. Fry. — Chatham: Chatham House Publishers, Inc., 1989. — P. 31.
6. Fry B. R. Там само. — P. 37.
7. West W. F. Controlling the Bureaucracy. Institutional Constraints in Theory and Practice / W. F. West. — N.Y.: M.E.Sharpe, 1995. — P. 6–14.
8. Fry B. R. Там само. — P. 226.

Досліджено різні теоретико-методологічні підходи до вирішення проблеми державно-правової організації системи державного управління. Компаративний аналіз класичних і некласичних моделей організації системи державного управління вказує на об'єктивні зміни суспільних відносин, які потребують розробки нових державно-правових стратегій здійснення управлінської діяльності.

Исследованы различные теоретико-методологические подходы к разрешению проблемы государственно-правовой организации системы государственного управления. Компаративный анализ классических и неклассических моделей организации системы государственного управления указывает на объективные изменения общественных отношений, которые требуют разработки новых государственно-правовых стратегий реализации управленческой деятельности.

The investigations of various theoretical and methodological approaches to the solution of a problem of state-and-legal organization of state management system has been made. The comparative analysis of classical and not classical models of the state management system organization, specifies objective changes of the public relations, which require the development of new state-and-legal strategy of administrative activity realization.

Надійшла 25 січня 2011 р.