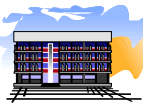


Теорія та історія державного управління



Ніна Нижник,

*завідувач кафедри державного
управління і менеджменту УАДУ,
доктор юридичних наук, професор*

Сергій Мосов,

*начальник кафедри
Київського інституту ВПС,
кандидат військових наук, доцент*

Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії

Як показує новітня історія, розвиток молодої української держави відбувається в досить складних і часом суперечливих економічних і внутрішньополітичних умовах. Підтвердженням цьому є висновки, наведені в Посланні Президента України до Верховної Ради “Україна: поступ у XXI сторіччя. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки”: “Період 1994-1999 рр., незважаючи на суперечливість оцінок його результатів, залишить помітний слід у реалізації стратегії економічних і соціальних реформ, наближенні України до сучасних надбань світового розвитку. Звичайно, на цьому шляху було допущено багато помилок та недоліків ...”. “Водночас позитивний вплив реформ на стан національної економіки досі недостатній. В економіці ще не накопичено необхідного потенціалу економічного зростання...”

Окремими причинами такого стану, відповідно до послання, є відсутність дієздатної системи державного управління та несформованість дієздатного ядра управлінської еліти, висококваліфікованих менеджерів. Наявна система підготовки та перепідготовки кадрів, особливо державної служби, ще далека від вимоги сьогодення [1]. З огляду на стратегічний характер документа, у ньому відсутні конкретні відповіді на запитання, чому це трапилось.

Пошук відповіді слід починати з аналізу поняття “державне управління”, оскільки безпосереднє управління сферами суспільного життя складає компетенцію органів державної влади. Можливість впливати на суспільство - специфічна властивість державного управління, що здійснюється не тільки у межах конкретної держави, але й поширюється навіть на інші спільноти людей у межах міжнародної політики, що здійснюється державою у відповідності з її геополітичними інтересами.

У 50-х роках ХХ-го століття в СРСР під державним управлінням розумілася “діяльність виконавчих і розпорядчих органів держави, спрямована на охорону інтересів пануючого в даному суспільстві класу й на захист політичної і соціально-економічної основи панування цього класу...” [2]. Проте вже в 70-х роках наведене визначення та взагалі визначення державного управління зникло зі сторінок 3-го видання Великої радянської енциклопедії. Чому це відбулося? Відповідь дає Конституція СРСР, прийнята 7 жовтня 1977 р.: “Виконавши завдання диктатури пролетаріату, Радянська держава стала загальнонародною...”. Антагоністичні класи, що мали місце в капіталістичному суспільстві, перестали існувати. Держава стала представником усього суспільства, а не одного класу. З політичної установи панівного класу вона трансформувалася в політич-

ну організацію соціалістичного суспільства. Державне управління перетворилося в діяльність виконавчих і розпорядчих органів держави, спрямовану вже не на придушення опору експлуататорських класів, а на забезпечення інтересів усього суспільства й розвиток його соціально-економічної системи [3].

Поняття “державне управління” згідно з визначенням класиків марксизму-ленінізму було замінено більш широким поняттям “соціальне управління” [4]. Державне управління стало розглядатися як особлива галузь у складі соціального управління [4; 5], тому що крім такого суб’єкта управління, як держава, суб’єктами управління були КПРС і громадські організації. Історія свідчить, що при цьому не відбулось ніяких істотних змін у суспільстві. Скільки б ми не говорили про суспільство й управління останнім, слід чітко усвідомлювати той факт, що вплив на всі його сфери за такої форми організації, як держава, що породжена цим суспільством, здійснюється за допомогою державної влади.

Влада як атрибут держави не перестала бути значимою, і ступінь її впливу через управлінську діяльність державних органів на всі сфери суспільної життєдіяльності не зменшилася з побудовою соціалістичного суспільства: “В умовах соціалізму управління справами всього суспільства, економічним і соціальним розвитком країни, господарською, соціально-культурною й адміністративно-політичною діяльністю здійснюється головним чином і переважно в порядку державної діяльності на основі використання правового механізму” [6]. Перестала бути значимою тільки функція придушення, необхідність здійснення якої в державі, як показує історія її існування, обумовлюється існуванням антагоністичних класів. Державне управління за керівної ролі КПРС було в СРСР основним видом управління, а інші види управління, як правило, взаємодіяли з ним і сприяли процесу впливу на суспільство з метою його удосконалювання й подальшого розвитку в інтересах побудови комуністичного суспільства [3].

Слід також зауважити, що держава в період будівництва соціалізму в СРСР не стала відмирати, як припускав Ф. Енгельс, наприклад, у роботі “Розвиток соціалізму від утопії до науки”: “... коли не буде панування одного класу над іншим і боротьби за існування, що корениться в сучасній анархії виробництва, коли будуть усунуті зіткнення, що звідси випливають, і насильства, тоді вже нікого буде придушувати й стримувати, тоді зникне потреба в державній владі, що виконує нині цю функцію” [7].

Щоб держава перестала існувати й була замінена на іншу форму організації суспільства, необхідна поява (або створення) відповідних умов, за яких суспільство на певній стадії свого розвитку створить новий продукт, відмінний від держави. А поки, тобто дотепер, цього не відбулося, і держава продовжує своє існування. Аналізуючи досвід будівництва соціалізму в СРСР, слід зробити висновок, що механізм відмирання держави, описаний у роботах К.Маркса, Ф. Енгельса і В.І.Леніна, потребує осмислення з точки зору повноти умов і тривалості часового періоду, необхідних для заміни держави на нову форму організації суспільства. Підтвердженням цьому служать пророкування М.С.Хрушова, що не збулися, які були озвучені ним у доповіді на XXII з’їзді КПРС, про те, що в СРСР у 80-х роках XX-го сторіччя буде побудоване комуністичне суспільство. Більше того, державна машина Радянського Союзу виявилася недієздатною і “зійшла з дистанції” у 1991 році.

Поняття “державне управління” складається з двох складових: держава й управління. Держава - це “багатофункціональна соціальна система, що є цілим арсеналом інститутів, регулюючих відносини між громадянами, організаціями та державними структурами. Вона може виступати: як форма суспільства; як форма об’єднання людей на певній території; як форма об’єднання людей через громадянство; як виразник загальних інтересів; як виразник загальної волі як апарат легітимності, апарат примусу; як апарат регулювання; як форма самоврядування в суспільстві і як учасник світового співтовариства” [8; 9]. Управління можна охарактеризувати як “цілепокладаючий (свідомий, навмисний, продуманий!) організуючий і регулюючий вплив людей на власну, суспільну, колективну й групову життєдіяльність, здійснюваний як безпосередньо (у формах самоврядування), так і через спеціально створені структури” [8; 9]. З огляду на важливість і

держави, і управління для існування суспільства, слід перейти до визначення сутності, покладеної в понятті “державне управління”.

У дійсний період в літературі можна знайти різні формулювання державного управління. Так, Г.В. Атаманчук визначає державне управління як “практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу” [10]. Г. Райт під державним управлінням розуміє таке: “Державне управління:

1. Це спільні зусилля певної групи в контексті держави.

2. Охоплює всі три гілки влади - виконавчу, законодавчу й судову, а також їх взаємозв'язок.

3. Виконує важливу роль у формуванні державної політики і є частиною політичного процесу.

4. Істотно різниться від приватного управління.

5. Тісно пов'язано з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг” [11]. Державне управління [12] визначене як “позитивна, організуюча і творча діяльність органів виконавчої влади, які здійснюють керівництво господарським, соціально-культурним і державно-політичним будівництвом”. Б.П. Курашвили трактував державне управління як “діяльність усього державного апарату з регулювання суспільних відносин, з управління як суспільними, так і його власними справами” [13]. В.Б.Авер'янов визначає державне управління як “діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні правових актів шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси” [14]. У розумінні В.В. Цветкова “державне управління - це форма практичної реалізації виконавчої влади” [15].

Чи відбивають наведені визначення сутність державного управління? Якщо розглядати зазначену у формулюваннях спрямованість впливів держави як суб'єкта управління на суспільство як об'єкт управління, тобто з відомої позиції Гегеля, коли держава є визначальним, а суспільство - визначуваним елементом, то так. Видимість цьому відповідає. Проте не слід забувати, що “держава є продукт суспільства на відомому ступені розвитку” [16]. Саме зміни всередині суспільства роблять визначальний вплив на державу й форми її існування. Суспільство породжує державу, що в результаті стає над суспільством для впливу на всі його сфери: в одному випадку, як показує багатовікова історія держави, в інтересах панівного класу, в іншому випадку - в інтересах усього суспільства. Отже, суспільство є визначальним, а держава - визначуваним елементом. Тому держава, виступаючи в ролі суб'єкта управління, повинна виробляти й здійснювати такі впливи на суспільство, як об'єкт управління, щоб вони забезпечували задоволення потреб цього суспільства. При цьому не слід забувати про важливість реалізації принципу відповідності суб'єкта управління об'єкту управління. Це пов'язано з необхідністю можливо точного відтворення в суб'єкті об'єкта управління, що дозволить ефективніше здійснювати управління суспільними процесами з боку держави [17].

На підставі викладеного й з урахуванням конституційного поділу державної влади в Україні державне управління пропонується розглядати як діяльність органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються.

Визначення змісту поняття “державне управління” дозволяє перейти до формування відповіді на поставлене раніше запитання: чому це трапилося? Система державного управління створена для здійснення управлінської діяльності органів державної влади. Вона, відповідно до наведених у Проекті висновків, не дієздатна. Це можна пояснити тим, що або існуюча система управління не забезпечує створення умов для ефективної управлінської діяльності органів влади, або управлінська діяльність органів державної влади не забезпечує вироблення й здійснення рішень, життєво важливих для економічного розвитку, або системи управління не існує як єдиної цілісності, а мають місце лише якісь окремі її частини або елементи.

Відповідь на запитання ще в 1998 р. виклав член-кореспондент НАН України В.В.Цветков у монографії “Державне управління: Теорія і практика”: “... владні структури діють емпірично, вельми нерациональним засобом проб і помилок. Відірваність від життя багатьох програм і рішень, брак науково обгрунтованого прогностичного підходу, невизначеність функцій та повноважень державних структур, вкрай низька відповідність майже всіх ланок господарського механізму поставили країну на межу катастрофи” [14]. Цей висновок підтверджують результати аналізу основних підсумків економічних і соціальних перетворень 1994-1999 рр.: органи державної влади в процесі своєї управлінської діяльності не забезпечили, в одних випадках, вироблення необхідної кількості ефективних рішень, а в інших - належного здійснення вже вироблених рішень, які сприяють проведенню реформ, що не раз призводило до виникнення кризових ситуацій у всіх сферах нашого суспільства [1].

У зв'язку з цим, неминуче виникає запитання про те, яка наукова база була використана і продовжує використовуватися в управлінській діяльності органів державної влади в Україні, і чи використовувалася вона взагалі? Проект щорічного послання Президента України залишає його відкритим.

Питаннями державного управління покликана займатися, у першу чергу, теорія державного управління, що є складовою частиною науки управління. Її положення формують методологічну базу управлінської діяльності державних органів. На сьогодні, завдання розробки основних положень теорії державного управління покладене на Українську академію державного управління при Президентові України в цілому і кафедрі “Державного управління і менеджменту” зокрема. Силами кафедри вже проведені наукові розробки й отримані результати в галузі механізмів вироблення й прийняття рішень щодо діяльності державних органів, у галузі формування портретів якостей і добору керівного складу та державних службовців тощо. Тільки в 1999 році працівниками кафедри було підготовлено 119 наукових публікацій, підготовлено й проведено експертизу 2 докторських та 8 кандидатських дисертацій. При цьому слід зазначити, що розробка питань теорії державного управління, як показує досвід, не може динамічно здійснюватися незначним за кількістю професорсько-викладацьким складом кафедри й потребує створення при ній спеціалізованої науково-дослідної лабораторії.

З огляду на важливість положень теорії державного управління для реалізації управлінської діяльності органів влади слід розглянути, що є об'єктом і предметом цієї теорії, уточнивши спочатку зміст понять “об'єкт” і “предмет” знання. Об'єкт існує незалежно від нашого знання, він існував і до його появи. Предмет же нашого знання, навпроти, формується самим знанням. Починаючи вивчати якийсь об'єкт, ми досліджуємо його з однієї або кількох сторін. Ці виділені сторони стають “заступником” усього багатостороннього об'єкта; вони фіксуються в знаковій формі знання, що об'єктивується нами і, як таке, утворює предмет, що надалі розглядають як адекватний об'єкту. При цьому необхідно пам'ятати, що, по-перше, у самому по собі об'єкті ніякого предмета не міститься, по-друге, предмет знання не тотожний об'єкту: він є продуктом пізнавальної діяльності людини і як особливе його створення підпорядковане закономірностям, що не збігаються із закономірностями самого об'єкта, по-третє, характер предмета знання залежить не тільки від того, який об'єкт він відбиває, але й від того, навіщо цей предмет сформований, для рішення якого завдання [18; 19].

Визначення об'єкта теорії державного управління пов'язано з відповіддю на питання “що вона досліджує”, а визначення її предмета - із відповіддю на питання “які істотні зв'язки вона пізнає?”. Б.П. Курашвилі [13] представляє такі відповіді на поставлені питання: “Теорія державного управління покликана досліджувати діяльність державного апарата з регулювання суспільних відносин в аспекті її політичної доцільності, особливо політично доцільного використання державної влади; ... предмет даної теорії - ... пізнання закономірностей, що обумовлюють політичну ефективність даної (державного апарата - прим. авторів) діяльності”. Авторський колектив під керівництвом Ю.М.Козлова в монографії “Радянське адміністративне право. Державне управління й адміністративне пра-

во” прямої відповіді на зазначені питання не дав, хоча й ґрунтовно розглянув питання державного управління.

Аналіз монографії показує, що об’єктом теорії державного управління є виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління, а її предметом - форми й закономірності цієї діяльності [6]. Г.В.Атаманчук теорію державного управління розглядає як комплексне наукове знання, предметом якого є “як загальносвітові, універсальні закономірності і форми державного управління, так і суто національні, самобутні для тієї або іншої країни” [10], підкреслюючи цим неоднозначність теорії державного управління для різних країн. У вступі до курсу лекцій “Теорія державного управління” він прямо про це заявляє: “Книга написана в Росії і для Росії...”... На національні особливості державного управління вказує і Г. Райт у книзі “Державне управління” при проведенні порівняльного аналізу змісту об’єкта й предмета державного управління як наукового знання в різних країнах світу [11]. Як об’єкт дослідження Г.В. Атаманчук визначає багатоглядну управлінську діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування.

Як показує аналіз, об’єктом дослідження теорії державного управління є управлінська діяльність усіх органів державної влади. Це насамперед стає очевидним із визначення державного управління, що розглядається як “вид державної діяльності, у рамках якого практично реалізується влада” [8; 9], яка в Україні здійснюється “на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову” [20]. У державному управлінні управлінська діяльність несе на собі його властивості, зокрема “зв’язаність із державною владою, системність, об’єктну універсальність” [10], динамізм та інші.

Правомірність застосування діяльнісного підходу до державного управління обґрунтовується в роботах В.Б. Авер’янова, Г.В. Атаманчука, В.Г. Афанасьєва, Ю.М. Козлова, Б.П. Курашвилі, Б.М. Лазарева, Н.Р. Нижник, В.В. Цветкова, Г.П. Щедровицького й інших відомих спеціалістів.

Виходячи з об’єкта теорії державного управління, слід перейти до аналізу її предмета. Відповідно до визначення, наведеного у Філософському словнику (1981 р.), теорія (грецьк. *theoria* - спостереження, розглядання, дослідження) - система узагальненого достовірного знання про той або інший “фрагмент” дійсності. Щоб відповісти на питання чи є визначення предмета теорії державного управління як закономірностей діяльності державного апарата у Б.П. Курашвилі, або як універсальних закономірностей і форм державного управління у Г.В. Атаманчука, або як форм і закономірностей діяльності органів державного управління в авторського колективу під керівництвом Ю.М.Козлова цілісним із позиції поняття системи, під яким у загальному значенні цієї категорії розуміється “множина елементів, що знаходяться у відношеннях і зв’язках один з одним, які утворюють певну цілісність, єдність” [4], слід розглянути діяльність із позицій системного підходу.

У загальному вигляді діяльність визначається “як соціально сформована й культурно організована активність суб’єкта, спрямована на об’єкти або інші суб’єкти” [21]. Основу всякої діяльності складає процес, що задає її цілісність [4; 5; 18]. Процес діяльності починається з виникнення або актуалізації потреби і закінчується досягненням результату (продукту), що задовольняє цю потребу. Таким процесом, що лежить в основі діяльності органів державного управління (ОДУ), є процес вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства [10; 11; 22].

Для встановлення відношень і зв’язків між елементами процесу, він повинен бути зображений у вигляді структури, яка є особливим “знанням конструктом” [18], що описує не тільки відношення й зв’язки всередині самого процесу, але й виступаючий як з’єднувальна ланка між процесом і матеріалом, що складає основу існування будь-якої системи. Аналіз діяльності ОДУ показує, що вхідним матеріалом є інформація, яка генерується різноманітними джерелами зовнішнього й внутрішнього середовища. На зазначений матеріал накладається структура процесу, що поетапно перетворює вихідний матеріал у певну організованість. При цьому слід зазначити, що форма існу-

вання інформації змінюється від етапу до етапу. Процес діяльності ОДУ реалізується за допомогою іншого процесу, що лежить начебто “всередині” вихідного і є механізмом його здійснення.

Підбиваючи підсумок, слід зазначити, що встановлення системних характеристик діяльності ОДУ, якими є процес, структура, механізм, матеріал, форма й організованість конкретизує зміст діяльності, проте не закінчує її системний аналіз, оскільки залишилась “у тіні” частина характеристик суб’єкта діяльності ОДУ. Суб’єкт, що має певні інтереси, більш-менш відповідні його потребам, діє за тими чи іншими мотивами, характерними для його моделі поведінки, переслідує відповідні інтересам і мотивам цілі, вирішує завдання, що випливають із них, пускає в хід наявні в його розпорядженні сили й засоби, виявляє волю, рішучість діяти для досягнення поставлених цілей [10; 13; 22]. Описом характеристик суб’єкта може бути завершений системний опис діяльності ОДУ. Розгляд діяльності як системи дозволяє усвідомити її внутрішню складність, що характеризується множиною елементів і зв’язків між ними. Організувати діяльність ОДУ, щоб вона була ефективною і забезпечувала стійкий розвиток усіх сфер суспільства можна тільки шляхом пізнання основних закономірностей і принципів функціонування діяльності ОДУ як системи. Це у першу чергу необхідно для розробки ефективних управлінських технологій, процедур і методів їх здійснення.

Таким чином, предметом теорії державного управління служать закономірності і принципи функціонування управлінської діяльності органів державної влади.

На закінчення необхідно відзначити важливість розуміння сутності й призначення державного управління, від результатів здійснення якого залежить зберігання, удосконалення, розвиток і самоорганізація українського суспільства. Не держава заради добробуту лише державних чиновників, а держава заради задоволення потреб суспільства, яке її створило в 1991 р. - ось основний принцип існування нашого суспільства. Ця ідея пронизує весь текст Послання Президента України, із яким він звернувся до парламенту в лютому 2000 р.

Теорія державного управління для України є наріжним каменем методологічної бази в діяльності органів державної влади: поки об’єктивні закономірності не пізнані, управлінські дії опиняться й будуть опинятися в ролі випадковості як форми вияву необхідності. Підтвердженням цьому є результати реформ у країні: “За роки реформ... ситуація не лише не поліпшилася, а й значною мірою ускладнилася” [1]. Ефективність державному управлінню гарантується за усієї владності лише тоді, коли в управлінні надзвичайно складної системи суспільних відносин воно спирається на розуміння об’єктивних закономірностей, а тим самим на потреби, інтереси й дії людей, що виражаються в цих закономірностях.

Список використаної літератури

1. Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 рік // Уряд. кур’єр. - 2000. - 25 лют.
2. Большая советская энциклопедия. - Т. 12. Голубянки-Гродовка. - 2-е изд. - М.: ГНИ БСЭ, 1952. - С.303-304.
3. Конституция СССР. - М.: Юрид. лит., 1978. - 48 с.
4. Советский энциклопедический словарь. - М.: Сов. энциклопедия, 1985. - 1600 с.
5. Философский словарь. - М.: Изд-во полит. лит., 1981. - С. 380.
6. Советское административное право: Государственное управление и административное право. - М.: Юрид. лит., 1978. - 360 с.
7. *Энгельс Ф.* Развитие социализма от утопии к науке / К. Маркс, Ф. Энгельс. Изб. произв. - Т. 2. - М.: Гос. изд-во полит. лит., 1948. - С. 83-145.
8. *Антонова Е.Г.* Государство как целостная система социального управления. - М., 1996.

9. *Нижник Н.Р.* Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. - К., ИГИП УАН Украины, 1995.
10. *Нижник Н.Р.* Україна-державне управління, шляхи реформування. - К.: АТ Миронівська друкарня, 1997. - 72 с.
11. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - 400 с.
12. *Райт Г.* Державне управління: Пер. з англ. - К.: Основи, 1994. - 432 с.
13. *Нижник Н.Р., Машков О.А.* Системний підхід в організації державного управління. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.
14. *Курашвили Б.П.* Очерк теории государственного управления. - М.: Наука, 1987. - 294 с.
15. Державне управління: Теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Юрінком-Інтер, 1998. - 432 с.
16. *Цветков В.В.* Державне управління як основний різновид соціального управління / Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт.; наук. кер. В.В. Цветков - К.: Оріяни, 1998. - С. 17-37.
17. *Энгельс Ф.* Происхождение семьи, частной собственности и государства / К. Маркс, Ф. Энгельс. Изб. произв. - Т. 2. - М.: Гос. изд-во полит. лит., 1948. - С. 302.
18. *Афанасьев В.Г.* Научное управление обществом: Опыт системного исследования. 2-е изд., доп. - М.: Полит. лит., 1973. - 390 с.
19. *Шедровицкий Г.П.* Избранные труды. - М.: Школа культурной политики, 1995. - 800 с.
20. *Дружинин В.В., Конторов Д.С.* Проблемы системологии. - М.: Сов. радио, 1976. - 296 с.
21. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К.: "ІВА", 1996. - 120 с.
22. *Каган М.С.* Человеческая деятельность. - М.: Политиздат, 1974. - С. 43.
23. *Нижник Н.Р., Мосов С.П.* Механізм розроблення та ухвалення рішень у системі державного управління // Вісн. УАДУ. - 1998. - № 4. - С. 35-39.