

35.01
427

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В. М. КОРЕЦЬКОГО
АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

В. В. ЦВЕТКОВ

3674

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ:
ОСНОВНІ ФАКТОРИ ЕФЕКТИВНОСТІ

(політико-правовий аспект)

ОБЯЗАТЕЛЬНЫЙ
ЭКЗЕМПЛЯР

Українська Академія
державного управління
при Президентові України

БІБЛІОТЕКА

ІНВ. № _____

Харків
Видавництво «Право»
1996

1000/25
4

ББК 67.99(2)3
Ц25

Затверджено Вченою радою Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

Рецензенти: чл.-кор. НАН України *В. І. Семчик*, чл.-кор.
АПН України *О. М. Мироненко*, д-р юрид.
наук *Н. Р. Нижник*

Відповідальні редактори: акад. НАН України
Ю. С. Шемшученко, д-р юрид. наук, проф. *В. Б. Авер'янов*

Цветков В. В.

Державне управління: основні фактори ефективності
(політико-правовий аспект).— Х.: Видавництво «Право»,
1996.— 164 с.

ISBN 5-7707-9608-1

В монографії досліджуються місце і роль державного управління
в умовах переходу до ринку. Визначаються сутність і критерії ефек-
тивності управлінської діяльності, а також передумови і фактори її
підвищення, розкриваються обставини, що знижують ефективність та
якість управлінської роботи. Серед останніх особливо виділена пробле-
ма бюрократії та бюрократизму.

Для науковців, викладачів вузів, практичних працівників.

Ц $\frac{1203020200-001}{\text{«Право»-96}}$ Без огол.

ББК 67.99(2)3

ISBN 5-7707-9608-1

© В. В. Цветков, 1996

ВСТУП

Україна зараз переживає важкий період свого становлення. Дезінтеграційні процеси, що охопили усі сфери життєдіяльності суспільства, нагромаджений деструктивний потенціал, розчарування, відчай погрожують катастрофічними наслідками для політичної незалежності держави, економіки, соціального і духовного благополуччя народу. В наявності криза влади.

Державна влада втратила важелі управління економічними, соціальними, духовними та політико-правовими процесами в суспільстві, прагнення поновити його поки що не дало позитивних наслідків. Для цього існує багато причин. Одна з головних — низька ефективність всіх видів суспільної праці, в тому числі управлінської. Нове суспільство ще не має достатнього організаційно-управлінського досвіду, його організаційний потенціал низький.

Оскільки управління — особлива функція, котра виникає з самої природи суспільного процесу праці, і об'єктивно необхідний елемент будь-якого способу виробництва, то воно, природно, є одним з головних факторів, що визначає рівень ефективності суспільного виробництва. Тому сьогодні найважливіше соціальне завдання — забезпечити зростаюче посилення управлінського впливу шляхом постійного удосконалення його форм і методів. Лише за цієї умови можна досягти необхідної ефективності функціонування як виробничого, так і всього суспільного організму. Йдеться передусім про державне управління як політичне явище в процесі реалізації державної влади.

Управління значною мірою визначає соціальне майбутнє і якість сучасного життя. І чим ширший розмах історичних перетворень, тим більше зростає роль управління в забезпеченні злагодженого, чіткого і безперервного функціонування суспільного організму. Сьогодні відбувається докорінна зміна соціального призначення держави.

Ці завдання стають ще важливішими і складнішими, коли фактично заново формуються державні структури, коли радикальні перетворення охопили всі найважливіші сфери суспільства — політику, економіку, культуру, духовне життя, розмаїтий і складний комплекс суспільних відносин нинішнього етапу розвитку України. За цих умов усе вищі вимоги постають перед апаратом державного управління, від якості й ефективності роботи якого значною мірою залежить доля країни. Його постійне удосконалення є зараз життєво необхідним. Тому підвищення якості та ефективності управління — об'єктивно необхідне завдання, котре вимагає постійної уваги і глибокого вивчення. Йдеться не стільки про структурні зміни, скільки про підвищення функціональної результативності роботи державного апарату. Суть цього завдання зводиться в основному до того, щоб забезпечити максимальну відповідність структури, форм, методів і сили управлінського впливу цілям і вимогам різних сфер суспільного життя, котрі інтенсивно розвиваються і наповнюються новим змістом, а це можливо лише за високої якості й ефективності управлінської діяльності. Кризовий стан українського суспільства є не стільки кризою економіки, скільки результатом неефективної діяльності передусім управлінських структур.

Проблема держави, державного управління, його значення в житті суспільства — одна з центральних в фундаментальних і прикладних соціальних науках, особливо в юриспруденції, при цьому їх ефективне функціонування завжди мало першорядне значення. Якщо загальним питанням держави і управління присвячено багато наукової і публіцистичної літератури, то поняття ефективності, особливо в сфері державного управління, ще не набуло навіть завершеної концептуальної розробки. Причина тому — складність і багатогранність проблеми, а головне — важко визначувані критерії оцінки ефективності управлінської діяльності. Це пояснення ні в якій мірі не може бути виправданням відставання наукових досліджень від найважливішого соціального замовлення суспільства. Значення ефективності управління надто велике для соціальної практики, щоб його недооцінювати. Визначити сутність такого явища, дослідити його об'єктивні й суб'єктивні корені — така основна мета цього дослідження.

В даній книзі здійснено спробу розглянути проблему підвищення ефективності управління комплексно, але не як внутрішньоуправлінську, організаційно-технічну, а з урахуванням багатобачної взаємодії суб'єкта і об'єкта управління, сучасного соціального середовища їх функціонування, тобто дослідження проводилося в теоретичному аспекті, але на загальному фоні соціальної дійсності і в реальному зв'язку з нею. Інакше і не може бути, тому що управління як вид соціальної діяльності людей не існує поза системою управлінських відносин та й не можна одержати адекватне дійсності віддзеркалення. Управлінський процес здійснюють люди, через них і з їх допомогою досягаються соціальні цілі управління — в цьому його сутність, реальність здійснення.

Проблема сутності і природи управління в сучасних умовах ринкового становлення економіки є вихідною, ключовою в теорії і методології даної теми дослідження.

Найбільші труднощі при дослідженні ефективності управлінської діяльності виникають при визначенні критеріїв її оцінки, кількісних параметрів. Досить обгрунтованих формалізованих формул їх виміру практично не існує, за винятком суто економічного боку ефективності, але до цього вона не зводиться. Соціальні результати, особливо у сфері публічної адміністрації, навряд чи можна формалізувати і точно вимірити. Не існує й єдиного універсального показника ефективності управління стосовно до різних соціальних середовищ. Ми виходимо з того, що ефективність управлінського діяння передається в двох взаємопов'язаних рівнях вимірювання. Один з них — це найзагальніший критерій соціального масштабу, а другий віддзеркалює специфіку того чи іншого виду управлінської діяльності і соціального середовища функціонування системи управління. В даній книзі проблема ефективності державного управління розглядається з позиції його функціональної ефективності, а в кінцевому підсумку — соціальної ефективності, внаслідок чого його інтегративним критерієм виступає суспільна корисність. На жаль, в засобах масової інформації та політичних дебатах ефективність управління часто зводять лише до вартісного фактору, дешевого управління без урахування об'єктивної тенденції щодо ускладнення управлінських зв'язків.

Наше дослідження носить характер теоретичного розгляду проблеми ефективності управління в її комплексному вигляді, в цілому для всіх соціальних середовищ, хоча з допомогою конкретного аналізу враховується їхня специфіка. При цьому функціонування системи управління являє собою надзвичайно складний процес і залежить від наявності людських, матеріальних і організаційних ресурсів і різних інших факторів, серед котрих

ми виділили основні, вплив яких на процес і кінцеві результати управління найвідчутніший.

Передусім виділяємо демократію — атрибут управління, умови і спосіб його ефективного здійснення. Ця проблема особливо важлива зараз після похмурої епохи тоталітаризму. Вона стала наскрізною, стрижневою проблемою всіх суспільствознавчих досліджень, а сама етимологія слова — народовладдя — привертає до неї загальну увагу. К. Маркс влучно визначив демократію як розв'язану загадку всіх форм державного ладу. Автор не ставив перед собою завдання системно, вичерпно розглянути дану проблему, а лише у співвідношенні і зв'язку з такими суспільними категоріями, як соціальна справедливість і управління. Звичайно, демократія має і самостійну цінність: через і завдяки демократизації створюються матеріальні і духовні передумови для реалізації гуманістичної сутності суспільства. Саме тому демократизація всіх сфер суспільного життя, передусім управління, виступає головним знаряддям і гарантією всього процесу радикалізації нашого суспільства.

Соціальна справедливість — одна з найважливіших і болісних проблем сучасного суспільного розвитку. Категорію справедливості намагаються представити як ідеальний атрибут, ідеалістичну цінність, відірвану від конкретного соціального середовища і суб'єктів, що беруть в ній участь. В книзі соціальна справедливість розглядається через призму реальних суспільних відносин, передусім управлінських, подаються інтелектуальний, морально-ціннісний і нормативно-ціннісний її зрізи, підкреслюється, що в складній структурі суспільної взаємодії взаємозв'язок демократії, соціальної справедливості, права і управління посідає провідне місце і є одним з ефективних інструментів консолідації суспільної діяльності.

Визначаючи призначення соціальної справедливості як суспільного механізму стабілізації, охорони і забезпечення розвитку суспільних структур, ми простежуємо взаємозв'язок ефективного управління і соціальної справедливості. Соціальна справедливість — фактор, що інтегрує в єдине ціле суспільство, таке саме й призначення управління та права. Коли ми говоримо про право в зв'язку з проблемою соціальної справедливості, то маємо на увазі, що роль права в основному зводиться до юридичного контролю за її процесами, інститутами, процедурами.

Демократизація нерозривно пов'язана з дисципліною, організованістю, високим професіоналізмом і культурою працівників. Без високої дисципліни і відповідальності не може бути ефективного управління, тому що воно можливе лише за чіткої організації управлінських відносин, суворого виконання правил і процедур управлінського процесу, при неухильному дотриманні

принципів законності. Ці категорії мають глибинну сутність і забезпечуються складним комплексом внутрішньої свідомості та переконань людини, всією системою політичного, ідейного, матеріального і морального впливу, а також правовими засобами, що в кінцевому підсумку мають гарантувати і стимулювати належну поведінку всіх суб'єктів суспільних відносин, у тому числі й у сфері управління.

Проблема сутності і природи управління, шляхів і засобів підвищення його ефективності в сучасних умовах становлення ринку нерозривно пов'язана з мораллю й етикою управлінських кадрів. Під етикою розуміємо кодекс принципів моралі та цінностей, якими керується в своїй поведінці певна особа чи група осіб. У будь-якому суспільстві існує система узвичаєних моральних принципів, якими мають керуватися всі громадяни, а передусім — особи, що перебувають на державній службі. Мораль знаходиться в постійній взаємодії з правом. Вони часто регулюють взаємопов'язані аспекти суспільних відносин, в тому числі управлінські, що забезпечують високий рівень ефективності управління.

На шляху докорінного оновлення економічної та політичної системи, механізму політичної влади стоїть бюрократія. У книзі подано загальні, універсальні суттєві характеристики бюрократії. Спростовується догма радянської наукової думки, що бюрократія може існувати лише в умовах приватної власності і в класово-антагоністичному суспільстві. В. Ленін заперечував твердження К. Каутського про те, що при соціалізмі залишаються виборні посадові особи — отже, залишаються чиновники і бюрократія. Але заради істини слід зауважити, що ні Марксу, ні Леніну, які приділяли багато уваги проблемі бюрократії, не була притаманна примітивно-догматична трактовка соціальної сутності бюрократії.

Автор наводить суттєві характеристики бюрократії та бюрократизму і обґрунтовує їх відповідність природі складних форм організації суспільного життя. При цьому він зосереджує увагу на сучасному етапі розвитку України. Загострене сприйняття бюрократії і зростання бюрократизму — закономірне явище для суспільства, яке перебуває в кризовому стані. Вказані умови й фактори подолання гострих форм бюрократизму, але в цілому проблема бюрократії розглядається передусім в зрізі підвищення ефективності управлінської діяльності.

Зараз є багато публікацій з проблем управління, але поза межами аналізу залишається питання про ефективність управлінської діяльності та критерії її оцінки. Автор сподівається, що виданням даної монографії деякою мірою буде заповнено цю

прогалину і дослідження виявиться корисним. Праця не претендує на повноту охоплення всіх питань, враховуючи їх відносну новизну, складність і багатогранність. Деякі питання носять постановочний характер. Висловлюю почуття щирої вдячності колегам і організаціям, які сприяли виданню цієї книги.

ЧАСТИНА ПЕРША
СУТНІСТЬ УПРАВЛІННЯ ТА ЙОГО
ЕФЕКТИВНОСТІ

Глава 1. ВИХІДНІ ПЕРЕДУМОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ
ПРОБЛЕМ УПРАВЛІННЯ

Важко переоцінити складність історичного періоду, який переживає Україна. Соціально-політична картина складається з конструктивного і деструктивного, піднесеного і лихого, послідовного й імпульсивного, перспективного та регресивного. Рівень осмислення цих «парадоксів» дає змогу відокремити головні, визначальні завдання суспільного розвитку — подолати якнайглибшу кризу суспільних структур, усієї державної системи, економіки, національних відносин, культури, етики і моралі, зупинити дестабілізацію суспільства, стримати енергію розпаду.

В останні роки спад виробництва перевершив найпесимістичні прогнози¹, падає виконавча дисципліна, зростає корупція, спостерігається загальне хабарництво державного апарату, дедалі більшого поширення набуває «економічний бандитизм», відбувається кримінальний перерозподіл грошових і товарних ресурсів — економіка республіки фактично вирвалася з-під контролю держави, почалося катастрофічне зубожіння трудящих, руйнуються моральні підвалини суспільства.

Що стало основою корумпованості і криміналізації суспільства? Це насамперед комерційний й приватизаційний розбій, напівприватна-напівдержавна економіка, нерозчленованість комерційних та адміністративних структур, бюрократичний ринок й номенклатурний капіталізм, бюрократизація системи суспільних відносин.

У соціально-економічному відношенні Україна здійснює перехід від феодального соціалізму до початкової стадії капіталізму, коли бурхливий процес виникнення нуворишів, що збагатили на спекуляціях, супроводжується загальним зубожінням народу. Якщо країни, що розвиваються, одразу взяли на озброєння сучасні форми і методи капіталістичного господарства, то нам, видно, судився еволюційний шлях капіталістичного розвитку — пройти усі його дикі і жорстокі стадії. Крім того, намагання усе зруйнувати і скасувати, а на руїнах побудувати нове — метод свідомого заохочення соціального і правового хаосу. Навіть деякі нові політичні діячі йшли до влади під гаслом «Геть держав-

¹ Досить порівняти: якщо у 1990 р. сумарний національний продукт оцінювався в 114 млрд. дол., то у 1994 р. — лише в 38,7 млрд дол., тобто зменшився втричі (Голос України. 1995. 7 бер.).

не й економічне реформування буде успішним лише тоді, коли воно психологічно і соціально обумовлене, а методи здійснення його реалістичні та ефективні. Інакше нам ще довго жити на звалищах минулого.

Автор у своєму дослідженні виходить з потреби визнання неповної відповідності сучасної системи державного управління актуальним завданням політичного і соціально-економічного розвитку суспільства. Ця невідповідність тісно пов'язана з невирішеністю проблеми ефективності державного управління.

Посилення несприятливих тенденцій суспільного розвитку має багато причин. Одна з них полягає у неспроможності сучасної системи державного управління забезпечити ефективний перехід суспільства до нового якісного стану в умовах, коли механізм соціальної саморегуляції ще не дістав необхідного розвитку. Державні зусилля виявляються недостатньо результативними і навіть набувають уявного характеру.

Становище, що склалося, має стати предметом конструктивно-критичного аналізу, глибокого осмислення, безкомпромісних наукових пошуків та ділових обґрунтованих рекомендацій щодо ефективності державного управління. Однією з головних методологічних вимог загальнотеоретичного і прикладного дослідження є конкретно-історичний підхід. Це особливо важливо врахувати під час дослідження проблем управління в період становлення національної державності, що характеризується різноманіттям особливостей, багатьма раніш невідомими науці і практиці явищами політичного, соціально-економічного і державно-правового порядку.

Застосування виключно класового підходу до вивчення держави, права і демократії призвело до фактичного ігнорування якісного розвитку державності протягом нашої історії. Інакше як «знаряддя насильства в руках панівного класу» держава, державне управління не розглядалися. Радянська наука одностайно стверджувала, що держава і право за своїм внутрішнім змістом — продукт непримиренності класових суперечностей, знаряддя класової боротьби, інструмент в руках панівного класу для придушення (утримання в шорах) своїх класових супротивників; економічно могутніший клас оволодіває державою як механізмом управління суспільством і використовує її в своїх класових інтересах. Ця теза вважалася вищим досягненням науки, бездоганною теорією, завершеним вченням про державу і право, що виходить з основоположних розробок класиків марксизму-ленінізму і компартійних документів. При цьому величезні зміни в суспільному розвитку ігнорувалися від часу проголошення зазначених постулатів. Однак, якщо деякі з них через очевидну

суперечність суспільній практиці трохи модифікувалися, то сутність марксистського вчення залишилася незмінною, як і вимога непохитного використання його як «керівництва до дії».

Догматизм аналізу таких найважливіших суспільних явищ, як держава і право, не тільки нехтував конкретно-історичним підходом, а й відкидав діалектику їх розвитку.

Не заперечуючи класового підходу до виникнення держави і права, ми маємо визнати неподільність держави і класу у період її становлення, повну залежність держави від інтересів і волі панівного класу. Процес відокремлення держави від класу і перетворення її на окрему, а з часом і самостійну корпорацію по відношенню до класу був порівняно тривалим і дійшов вищої якості (самостійності) лише в буржуазному суспільстві, коли незалежність від класу набрала вигляду залежності від суспільства в цілому. Громадянське суспільство, захищаючи себе, стверджуючи свій вищий суверенітет, проголошує свободу і право особистості, самоуправління, верховенства законів та інших демократичних інститутів, крокує до поглиблення державної корпорації. Навіть К. Маркс і Ф. Енгельс вважали, що така держава не є безпосередньо класовою і називали її «політичною державою», подвійну її природу вони визначали як наслідок того, що вона, з одного боку, відображала до певної міри інтереси заможних класів, а з другого — була здатна забезпечити вільний розвиток особи і суспільства. «Саме політична держава, — писав Маркс, — навіть там, де вона ще не була прийнята свідомо соціалістичними вимогами, має в усіх своїх сучасних формах вимоги розуму. І держава не спляється на цьому. Вона скрізь передбачає розум здійсненим. Але так само вона скрізь приходить до суперечності між своїм ідеальним призначенням і своїми реальними передумовами.

З цього конфлікту політичної держави з самою особою можна через це скрізь розвинути соціальну істину. Подібно до того, як релігія являє собою сплав теоретичних битв людства, політична держава являє собою сплав практичних битв людства. Таким чином, політична держава виражає в межах своєї форми... всі соціальні битви, потреби, істини»¹.

За Марксом, «політична держава» водночас є вищою точкою розвитку державності і початком заперечення її. Відповідно до марксистсько-ленінської політичної теорії соціалістична революція починається зі зламу буржуазної державної машини, нова держава входить в стадію «напівдержави» і згодом відмирає. Цього не тільки не сталося, а навпаки, апарат придушення, насильства зберігся й укріпився, бюрократія розквітла, держава

¹ Маркс К., Енгельс Ф. Твори. 2-е вид. Т. 1. С. 353.

перетворилася на інструмент в руках партійно-державної номенклатури для придушення більшості народу. Світоглядні ідеї класиків марксизму було догматизовано і поставлено на службу правлячій бюрократії. Кризові явища в економіці, політичній та соціальній сферах, ускладнення зовнішньополітичної ситуації та зростання протидії власного народу змушували панівну верхівку вдаватися до тоталітарних методів управління, що в кінцевому підсумку призвело до руйнування соціалістичного державного апарату, краху доктринерських комуністичних державознавчих ідей.

Є багато причин тому, що радянська модель державно-бюрократичного соціалізму не витримала випробувань часом, але першопричиною її загибелі є передусім те, що вона не витримала змагання зі світом капіталу, не спромоглася забезпечити більш високі порівняно із західними рівні життя і продуктивності праці. По-друге, влада, як і засоби виробництва, була, принаймні протягом десятиліть, відчужена від трудящих. І, по-третє, комуністична партія перетворилася на партію апарату, відірвалася від мас, а маси, природно, відвернулися від неї.

Соціально-економічна і політична ситуація, що склалася, потребує осмислення. Нові реалії і нову епоху намагаються зрозуміти за допомогою традиційних категорій і методів аналізу, прямолінійно зводячи усі суспільні суперечності до проблем вороття до капіталізму і краху комунізму, не розуміючи, що людство вступило у нову цивілізацію. Історичний процес не одномаїтний.

Радянський суспільний лад відійшов від капіталізму, але не наблизився до комунізму. Він так і не вийшов за межі перехідного періоду, що затягнувся, з усіма характерними для нього непривабливими, а часом і примітивними ознаками (з точки зору майбутнього). Як відомо, перехідний стан суспільства властивий усім великим революціям (англійській, французькій). Історичний процес може і гальмуватися, втратити темп, а революція зайти у глухий кут, можливе навіть повернення на круги свої, тобто реакція, регрес, контрреволюція. Свого часу К. Маркс і Ф. Енгельс зазначали, що революції так розкачуються, що вискакують за межі своїх історичних завдань і можливостей. Це так званий зворотний хід маховика. От і ми зараз крокуємо назад. І сьогодні деякі політичні сили і сучасні нувориші прагнуть повернутися до дикого капіталізму. Однак (як і в інших великих революціях) маховик історії зупинить регрес, поверне суспільство до прогресу. Так само і капіталістична система не законсервувалася, а перебуває у стані переходу до нового суспіль-

ства, для якого є характерним взаємопроникнення та взаємозбагачення різних суспільних систем.

Ось чому такий важливий конкретно-історичний підхід, котрий, як правило, поєднується з порівняльним методом дослідження чи методом порівняльно-історичного аналізу та забезпечує методологічно правильне визначення сутності і призначення сутності досліджуваних суспільних явищ (у даному випадку — державного управління). Такий підхід найбільш продуктивний.

Слід переосмислити ставлення, що сформувалося, до сучасної буржуазної держави, визначити тенденції її розвитку і взаємозв'язку з громадянським суспільством. Всупереч віщуванням про близький кінець капіталізму він не вичерпав всіх своїх потенцій, навіть відносно зміцнився, виявивши сприйнятливість до прогресивних ідей та нових тенденцій суспільного розвитку. Ідеї конвергенції — дифузії соціалістичних ідей у капіталістичну практику управління справами суспільства — посилили соціально-демократичний потенціал капіталістичного ладу, зміцнили його правову основу.

Однак це не дає підстав стверджувати, що буржуазна держава відтепер має принципово нову природу. Форми державної діяльності, в тому числі й управлінської, збереглися, але зміст її суттєво змінився. Змінилися і методи розв'язання суспільних суперечностей — чільним стали не насильство та силовий тиск, а досягнення суспільного і соціального компромісу, у розвинених західних країнах дедалі зрілою стає демократія, розширюється використання таких загальнодемократичних інститутів та ідей, як розподіл влади, панування права та верховенство закону, превалювання загальнонародних інтересів над класовими, загальнолюдських — над національними, публічних — над приватними, утверджуються гласність, плюралізм думок тощо.

Змінилася й функціональна діяльність державного механізму управління суспільством — посилилася його соціальна спрямованість, велика увага приділяється урахуванню й координації інтересів різних груп населення, додержанню інтересів меншин та забезпеченню прав людини. У свою чергу суспільство відповідає державі більшою довірою, утверджуючи її легітимність. При всьому цьому не слід, звичайно, апологетизувати сучасну буржуазну державу, у неї є свої вади, а в суспільстві ще зберігаються глибокі соціальні суперечності, спостерігаються деструктивні явища. Головне те, що людство переходить від конфронтації до пошуку злагоди, до плюралізму думок, від насильства до консенсусу.

Але це не означає, що ситуація в суспільстві спрощується. Навпаки, суспільства по-новому стратифікуються і диференціюються в результаті ускладнення виробничих, національних, ре-

гіональних та інших відносин, що розділяють людей за їхніми специфічними інтересами. Зростає роль державного механізму управління суспільними справами у забезпеченні політичної і соціальної стабільності, запобіганні конфліктів та подоланні кризових ситуацій.

Світовий досвід свідчить про тенденцію до зростання активності держави, яка дедалі ефективніше впливає на розвиток всіх форм власності. Три чверті національного доходу США розподіляються через державні інститути. Державна власність у багатьох країнах капіталу становить близько однієї п'ятої суспільного багатства. На користь висновку про посилення ролі державного управління господарським життям суспільства свідчить зростання питомої ваги державних витрат у валовому національному продукті розвинених капіталістичних країн. Скажімо, за останні 100 років ці витрати збільшилися в Німеччині з 10 до 47 % (у Швеції — з 36 до 65 %, у США — з 8 до 37 %. Нарешті, під державним контролем у країнах зі стабільною ринковою економікою залишається частина цін (від 10—12 % — у США до 40—50 % — в Австрії і Швеції¹).

Ще однією стрижневою методологічною вимогою конкретно-історичного підходу до дослідження суспільного явища, зокрема державного управління, є з'ясування його сутності і природи. Нерозв'язаність основних теоретичних і методологічних питань звичайно призводить до марності будь-яких суджень щодо конкретних суспільних процесів, в тому числі у сфері державного і правового будівництва, і, отже, до продовження процесів політичної, економічної та соціальної стагнації. Зрозуміло, однак, що попри всю складність зазначених процесів здійснити їх об'єктивний аналіз надзвичайно складно, особливо на крутих історичних поворотах.

У перехідний період (до іншого суспільно-політичного ладу) ці процеси проявляються насамперед у формі тенденцій, постійно зустрічають протидію інших процесів та закономірностей, які значно відрізняються чи навіть полярно протилежні їм. Саме такою є сьогодні суспільно-політична і економічна ситуація в Україні, чому відповідає розмаїття її суб'єктивних оцінок.

Становище дослідника ускладнюється, зокрема, й тією обставиною, що досі немає науково обгрунтованих практичних та економічних стратегічних рішень щодо управління справами суспільства, не визначено й цілі перехідного періоду. Минулому оголошено анафему, а постсоціалістичне сьогодні складається стихійно, емпірично, шляхом проб і помилок та з величезними витратами в усіх сферах суспільного життя. Часто-густо це при-

зводить до ностальгії за втраченим «раєм». Раніш суспільні науки клялися у відданості марксизму-ленінізму та комунізму, а тепер — реформам, розглядаючи їх майже як самоціль суспільного розвитку, вони не вивчили суспільство, в якому ми живемо і працюємо, не розкрили властиві йому закономірності, зокрема у сфері економіки.

На жаль, реформування суспільства не стало стимулом для розвитку нової теорії державного управління, в основі якої має лежати сталий постулат, згідно з яким природа держави якісно змінюється з переходом від однієї суспільно-економічної формації до іншої.

Найхарактернішою тенденцією розвитку сучасної системи державного управління є значне розширення сфери дії механізму соціальної саморегуляції, а державний вплив зосереджується здебільшого на стратегії економічного та соціально-культурного розвитку суспільства.

Теорія державного управління стане справді науковою лише тоді, коли вона ґрунтуватиметься на об'єктивному аналізі суспільного життя — об'єкті державного управління, і тільки за цієї умови може бути використана для науково осмисленої практики державного управління. Сьогодні ж оперативна практика здебільшого будується на здоровому глузді і ситуативних міркуваннях, котрі попри всю їх важливість і продуктивність не є стратегічно перспективними, не можуть підміняти об'єктивні закони функціонування й розвитку державного управління.

Методологічно істотним для дослідження проблеми визначення ефективності державного управління є фіксування того, в якому режимі функціонує управління. Відомо, що залежно від конкретно-історичних умов державне управління здійснюється у двох режимах — нормальному та надзвичайному. Перший ґрунтується на об'єктивних законах і максимально враховує дії механізмів соціальної саморегуляції, тобто управління суспільним розвитком здійснюється за допомогою мінімально необхідного владного регулювання максимально вільної життєдіяльності суспільства; другий виходить з визнання особливого, вкрай гострого політичного, економічного чи воєнного стану і забезпечується, у рамках чинних законів політичної боротьби, обмеженням прав і свобод громадян, а також значним звуженням дії механізмів саморегуляції.

Україна сповнена рішучості перейти до ринкової економіки. Таке перетворення зачіпає, звичайно, усі сторони життя суспільства, прогнозуючи появу нових за своєю природою суспільних відносин, і вимагає створення у сфері управління і права належної інфраструктури, яка заохочуватиме ділову ініціативу, здорову конкуренцію, розвиток ринкових стимулів та упевненість

інвесторів. Підготовка інфраструктури, а саме її потребує функціонування ринкової економіки, надзвичайно складне завдання. Оскільки перехід від адміністративно-командної економіки до ринкової системи здійснюється вперше, немає і готових рецептів цього, не можна просто перенести на наш ґрунт західний досвід. Крім того, ці перетворення треба здійснити у короткий строк, і це зрозуміло: економічний стан країни потребує негайних позитивних результатів.

Фактично заново створюються управлінська і правова інфраструктури, провадиться перепідготовка управлінських та юридичних кадрів, засновуються нові структури управління і правові інститути, увесь законодавчий масив відтворюється на новій концептуальній основі, створюються або істотно конституються правозастосовні інститути у галузі ринкових відносин.

Слід особливо наголосити на пріоритетному значенні права — саме за допомогою права ми прагнемо перетворити нашу економіку, тобто право є найдієвішим знаряддям соціальних перетворень, без цього не можна здійснити економічну реформу, саме праву належить активна, якщо не визначальна, роль у формуванні економічного мислення.

Однак глибока соціально-економічна криза не обійшла й право як найважливішу категорію державно-політичної структури суспільства. Відбувається активний процес девальвації права, до останньої межі підійшли його регулятивні й стабілізуючі потенції, країна опинилася перед погрозою правового хаосу. Причиною цього став відрив нормотворчої діяльності від соціального інтересу народу. Звідси — масовий правовий нігілізм, неповага до закону. Брак чіткої науково обґрунтованої концепції запроваджуваних реформ, безперервні вагання, хитання і невпевненість породжують суперечливість, непослідовність, безсистемність правозабезпечення. Сучасне законодавство не проїняте єдиною ідеологією і не відбиває справжньої волі усіх класів та соціальних верств.

Кризовий стан правової галузі посилюється порушенням ієрархії нормативних актів, прагненням звести правозастосування в основному до політичної і почасти економічної доцільності. Цим грішать не лише політичні партії і рухи, й передусім структури виконавчої влади. Монополізація влади в їхніх руках не тільки послаблює діяльність усіх державних структур, а й викликає зневажливе ставлення до законодавства. Правовий плюралізм породжує правовий хаос. Лише розвинена і науково обґрунтована система правових актів, їхня висока якість можуть забезпечити режим законності в управлінні, життєвість й ефективність правових норм.

За умов ринкової економіки істотно змінюється природа управлінських і правових відносин. Якщо за адміністративно-командної системи ці відносини ґрунтувалися на організаційній субординації та координації, то за умов ринку управління і право покликані створити режим (економічний, політичний, психологічний) сприяння і заохочення підприємництва, партнерської взаємодії сторін, що переслідують власні інтереси, не забуваючи про розумний баланс законних прагнень до особистої вигоди і цілей та потреб всього суспільства.

Отже, створення ринкової інфраструктури має передумовою повну перебудову управлінських і правових структур на засадах, протилежних тим, що були властиві радянській адміністративно-командній системі. Теоретичне осмислення цих процесів потребує перегляду методологічного апарату юридичної науки та науки управління. Необхідність цього визначається також активним розвитком національної правової науки та української правової лексичної системи.

3679
Формування злагодженої системи юридичних понять і термінів не тільки теоретична і методологічна потреба, а й практична необхідність. Упорядкування й уніфікація термінології, що вживається і у законодавстві, і юридичній літературі, дасть змогу забезпечити одностайне тлумачення правових приписів, їх адекватне застосування, а це одна з умов успішного здійснення будь-якої правової реформи.

Хоча в Україні не визначено стратегічні напрями розвитку економічної і політичної системи, а також конкретні шляхи формування її потребних ознак, основні принципи правової реформи відомі. Однак її активне здійснення стримується і досі неподоланою правовою спадщиною радянського періоду, коли право юридично закріплювало панування адміністративно-командної системи в економіці і правило за легітимну основу тоталітарного режиму в суспільстві.

Усталені традиції, консервативні погляди вчених і практиків позначились на законотворчій роботі, перешкоджаючи активному формуванню нових правових категорій, що відбивають і узагальнюють розвиток соціального життя. Тому в юридичній науці і досі використовуються застарілі категорії і поняття, або такі, які фіксують сучасний стан суспільства, а не його перспективу, зміни, рух. Це відбивається на законодавчому і соціальному процесах, на їхньому змісті й динаміці.

До такого роду понять належить і проблема ефективності управлінського процесу. Сьогодні до цього поняття часто звертаються практики, а в науковому обігу воно використовується надзвичайно рідко (ідеться здебільшого про постановку проблеми). Не розкриті зміст поняття «ефективність управління»

при Президентові України

ської діяльності», його соціальна сутність. Не визначено шляхи, умови і чинники підвищення ефективності управління в державних і господарських структурах, не з'ясовано обставини, які зменшують її, не опрацьовано критерії ефективності управлінської діяльності.

По суті теорія державного управління має бути переписана. Освоєння сучасних уявлень про державне управління, його призначення, демократичну спрямованість дасть змогу змінити, поглибити наші погляди на державу і право, що позитивно позначиться на науковому потенціалі української юриспруденції.

На жаль, цей процес відбувається надто повільно, чому сприяє інертність раніш сформованих теоретичних уявлень. Нерозв'язаність основоположних політичних, економічних і теоретичних питань звичайно призводить до безплідності у галузі політики та економіки, а отже, має своїм наслідком прогресуючу економічну і соціальну стагнацію.

Поки теоретики розмірковують, життя вимагає невідкладних дій. Відставання глибоких фундаментальних розробок проблем управління, умоглядність змісту деяких теоретичних концепцій, що не відповідають сучасним вимогам соціальної практики, підштовхнуло управлінські структури вирішувати практичні завдання на ґрунті суто емпіричного знання. Попри певний ефект цього, витрати були настільки значними, що в кінцевому підсумку величезні зусилля виявилися марними. Тобто маємо ще один доказ того факту, що без фундаментальних досліджень емпіричні знання знекровлюються, стають марними і врешті-решт безсилі у вирішенні конкретних практичних завдань.

Звичайно, у цьому значна доля вини академічної науки. Без адекватної оцінки реальної історичної дійсності та її перспектив, без розуміння об'єктивної логіки історичного процесу не можна розробити концепцію управлінського процесу та усвідомити можливий і необхідний вплив суб'єктів соціального управління на різні сфери суспільного життя.

Тим часом ми ще не знаємо, на яке «світле майбутнє» можемо розраховувати, в якому постсоціалістичному суспільстві живемо, а яке прагнемо побудувати. А кожному суспільству властиві свої об'єктивні закони функціонування і розвитку державного управління.

Розвиток — об'єктивний процес. І докорінне реформування державного апарату має ґрунтуватися не лише на здоровому глузді та інтуїції практиків, а насамперед на всебічних і глибоко усвідомлених теоретичних узагальнених характерних ознаках, особливостях і тенденціях розвитку суспільного життя — об'єкта державного управління, та й самого управління. Тільки загальнотеоретична концепція (державного) управління в пост-

соціалістичному суспільстві може бути адекватною підвалиною практики управління і досягнення його високої ефективності. При цьому слід виходити з того, що важливий не тільки сам ефект досягнення мети управлінського діяння, а й шляхи, засоби його досягнення, його соціальні наслідки.

З проголошенням незалежності Україна особливо потребує апарату управління, організаційна будова якого науково обгрунтована, поширення його демократичних засад, неухильного додержання у своїй практичній діяльності законності.

Людські і матеріально-технічні ресурси лише тоді використовуватимуться з успіхом, а суспільне виробництво стане ефективним, коли управлінська діяльність та її суб'єкти будуть організовані.

Висока якість й ефективність державного управління мають не менше, а почасти більше значення, ніж інші умови сучасного етапу розвитку виробничого організму. Тому проблема підвищення якості й ефективності управління заслуговує на постійну увагу і глибоке вивчення.

Зміст поняття «ефективність управлінської діяльності» та критерії її оцінки у вітчизняній та світовій літературі з питань управління не розкритий, тобто не набрав вигляду завершеної наукової концепції. Це надзвичайно складна проблема, до якої звертаються і практичні працівники, і теоретики. Однак все ще немає жодного комплексного дослідження, яке б об'єднувало у єдине ціле всі суттєві сторони процесу підвищення ефективності і якості управлінської діяльності. Винятком у цьому плані є монографія «Эффективность и качество управленческой деятельности: государственно-правовой аспект» (К., 1980), фактичний матеріал якої значно застарів.

Підвищення ефективності державної і господарської діяльності створює організаційно-матеріальну основу для стабілізації і подальшого розвитку нашого суспільства, накопичення так потрібного молодій державі організаційно-управлінського досвіду, збільшення його організаційного потенціалу. Тому, природно, що проблема ефективності є ключовою проблемою теорії і практики управління. Ефективність має стати мірилом суспільної практики.

У зв'язку з цим в процесі дослідження слід встановити, чи є критерії ефективності категорією оціночною, чи має вона певний об'єктивний зміст. Під цим кутом зору аналізуються багатопланові методологічні основи теорії ефективності управління, її сутність і критерії, а також передумова і чинники підвищення і водночас обставини, які знижують ефективність і якість управлінської діяльності. Особливо важливо виробити науково обгрунтовані критерії оцінки її результатів.

Ефективність будь-якої складної діяльності, а саме такою є управління, значною мірою залежить від її нормативного і, насамперед, правового регулювання. Як відомо, за умов командно-адміністративної системи закон не виконував роль головного засобу управління, законодавче управління було зведено до мінімуму і уся сфера економічних, як і інших, відносин була деформована. Управління лише тоді має правовий характер, коли закон легітимний і його зміст не суперечить чинникам, що зумовлюють правову систему в цілому.

У методологічному відношенні надзвичайно складним є перехід від всеохоплюючої тоталітарної системи управління до демократичного громадянського суспільства, коли попередню систему фактично зруйновано, а нові демократичні форми і методи управління не вироблено, а ті, які є, не набрали вигляду певної системи. Це, зокрема, призвело до різкого зниження рівня керованості суспільним виробництвом і відкрило простір для стихійних, руйнівних сил. Звичайно, за цих умов на потрібну ефективність сподіватися не доводиться.

Опанувати обставини, стабілізувати умови нормального суспільного демократичного розвитку можна тільки шляхом переведення політичних та економічних рішень на мову правових категорій. А для цього слід радикально трансформувати принципи державної служби і забезпечити досить повне оновлення правових засобів в управлінні, їх форм і змісту. Досвід минулого і сучасний досвід переконливо свідчать: лише певні правові засоби можуть бути ефективними у досягненні визначеної мети. У праві відбуваються глибокі структурні перетворення, виникають нові галузі та інститути, а існуючі збагачуються значною частиною принципово нових норм. Все це поглиблює процес осмислення світоглядної бази усього юридичного корпусу.

У цій главі ми не торкалися змістовної сторони концепції ефективності управління, а лише окреслили її методологічні основи, логічну і системну єдність багаточинникових причин і умов, від яких залежить якість й ефективність управлінської діяльності.

Основоположний принцип цієї концепції полягає в тому, що зрілість демократії, стан державності та ефективність управління залежать від положення, яке людина займає в суспільстві. Першорядне значення має те, наскільки режим суспільного життя враховує її потреби, інтереси, права і свободи, визнає людину найвищою цінністю суспільства, а громадянина — вихідним системоутворюючим інститутом політичної системи. Це означає, що владні функції і повноваження делегуються апаратові управління населенням і що він є похідним від громадянина, іншими словами, інфраструктурою реалізації політичних прав громадян.

Глава 2. ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СУТНОСТІ УПРАВЛІННЯ

Криза українського суспільства — це значною мірою криза управління. Його ринкова система не створена, а командно-адміністративна фактично зруйнована або агонізує. За умов відсутності загальнотеоретичної концепції державного управління, науково обгрунтованої програми створення досконалого апарату управління, який би відповідав новим конкретно-історичним реаліям, процес розвалу системи державного управління розглядався як самоціль. Процес створення апарату управління відбувається стихійно, несистемно і, що найбільш прикро, не тільки не застрахований від вад минулого, а й став ще більш бюрократичним і корумпованим.

Створення нового апарату державного управління потребує поглиблення наукових уявлень у цій галузі, оскільки змінюється не тільки зміст його діяльності, а й найхарактерніші риси і властивості, що має першорядне значення для розвитку теорії і практики управління.

Для цього треба уточнити ознаки й особливості управління взагалі, його властивості, внутрішньо притаманні суспільству на будь-якому ступені розвитку, і будь-якого державного управління, зокрема де б воно не здійснювалося. Однак це не означає вимоги сконструювати нові дефініції управління, хоча понятійний апарат науки про управління потребує вдосконалення відповідно до сучасної теорії та методології науки, а також існуючого соціально-політичного і економічного режиму, конкретно-історичної форми державного управління. Ключове значення для розв'язання цих проблем має висвітлення сутності управління, його принципів, головних характеристик. Однак для цього треба з'ясувати ряд теоретико-методологічних проблем.

Основна теоретико-методологічна проблема управління зводиться до того, що процеси управління властиві лише складним соціальним і несціальним динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності, що діє у даному середовищі, до оптимізації функціонування системи.

Наука розглядає суспільство як цілісну, складну, динамічну самокеровану систему, розвиток якої підпорядкований об'єктивно діючим законам. Суспільство — найвищий тип соціальної організації — існує тільки тоді, коли само функціонує як складне цілісне утворення. Таким системам властиві процеси управління. Без управління неможливе цілеспрямоване функціонування суспільства.

З цим пов'язана й інша проблема — співвідношення стихійного і свідомого, об'єктивного й суб'єктивного в регулюванні суспільного життя. При цьому управління у своїй антиентропійній спрямованості може бути як свідомим, так і стихійним, а діяння на об'єкт за своїм характером — як об'єктивним, так і суб'єктивним.

Об'єктивні закони функціонування і розвитку суспільства діють при посередництві усіх видів регулювання. Управління — це свідоме регулювання суспільних відносин, а за джерелом діяння воно є зовнішнім щодо процесу самоуправління. Для розкриття сутності управління за умов ринкових відносин важливо визначити, як виявляється реальна можливість діяння механізмів управління і самоуправління, їх пропорційне співвідношення і чи мають вони перевагу над механізмами стихійного регулювання та стихійного саморегулювання. З'ясування цих питань дає змогу визначити тенденцію у підвищенні чи зниженні міри керованості.

Стихійний механізм управляючого діяння В. Г. Афанасьєв слушно називає результатом зіткнення, переплетення та перехрещення різних сил, що нерідко суперечать одна одній, маси випадкових одиничних актів¹.

Такі управлінські діяння здійснюються автоматично, і людина не вільна у цій якісній визначеності самокерованої системи відмінити примхливу гру випадку і сваволі, вона може лише пристосовуватися до неї і відносно впливати на її розмах і силу. За цих обставин свідомість і воля людей не спираються на пізнання об'єктивних закономірностей суспільного розвитку, вони не вільні у виборі своїх вчинків, які в кінцевому підсумку регулюються стихією випадку, не в змозі повністю приборкати і опанувати цю стихію, оскільки це прояв, вираз самої природи, закономірностей і тенденцій розвитку конкретно-історичного досвіду. Найвільніше механізм стихійного управління виявляється у капіталістичному суспільстві на ранній стадії його розвитку з ринковою стихією, анархією та несамовитою конкуренцією.

Це аж ніяк не означає, що на цій стадії розвитку суспільства і в попередніх формаціях людина не справляла свідомого і цілеспрямованого впливу на існуючу соціально-управлінську систему. Питання про міру керованості суспільним життям значно залежить від взаємодії соціальних інтересів, бо існування і розвиток суспільства — не що інше, як діяльність людини, соціальних груп, пов'язана з реалізацією (досягненням) своїх цілей. Проте людина не може досягти цілей, що стоять перед нею, інакше, як свідомо, бо всі її спонукання й вчинки неминуче повинні пройти через її свідомість. При цьому цілепокладаюча діяльність людей

¹ Див.: Афанасьєв В. Г. Научное управление обществом. М., 1973. С. 44.

пов'язана з реалізацією їхнього інтересу як усвідомленої потреби, зумовленої їхнім матеріальним буттям, об'єктивною соціально-економічною структурою суспільства, тобто соціальна мета — це явище більш загального порядку, суспільної свідомості і вираз загальних потреб та інтересів соціальних груп, класів суспільства.

Ці положення є найважливішими для визначення сутності соціального управління. Якою ж є його природа, чиї інтереси й устремління воно виражає? Чи має свідоме управління класовий характер, виражає інтереси всього народу, незалежно від соціального зрізу суспільства?

Стосовно цього у політиці та науці склалися дві протилежні точки зору. На думку марксистів, свідоме управління, що втілює соціальні цілі класового суспільства в життя, не може не мати класового характеру. Ліберальні ідеологи заперечують існування загальних соціальних цілей певного класу. Вони говорять про суму індивідуальних воель і прагнень, які збігаються, що забезпечує, мовляв, сукупні дії мас, нації, народу незалежно від соціального зрізу суспільства. Тим самим вони заперечують і класовий характер свідомого управління. Ця точка зору досить поширена у країнах класичного вільного підприємництва.

Не слід догматично сприймати ані першої, ані другої точки зору. Очевидно, істина лежить посередині. Відомо, що спеціальні суспільні інститути управління, котрі у тій чи іншій формі завжди існували в суспільстві, утворювалися для свідомого впливу людей в інтересах пануючих соціальних груп або класів на процеси суспільного розвитку, для регулювання суспільних відносин. Отже, будь-яка соціальна формація потребує зміцнення даного способу виробництва з тим, щоб обмежити дію випадку і просто сваволі. Сила і межі цього впливу зумовлюються соціально-економічною природою соціальної формації та ступенем зрілості суспільства.

Сучасна буржуазна держава, що зазнає дедалі зростаючого впливу різних соціальних груп населення, не може не враховувати волі й устремлінь широких мас населення в своїх управлінських рішеннях і діях, які за своєю природою вже не мають яскраво вираженого класового характеру і все більшою мірою віддзеркалюють загальні соціальні цілі суспільства, хоча не можна повністю заперечувати превалюючої наявності інтересів найбільш забезпечених верств суспільства в управлінських рішеннях.

За умов тоталітарного соціалістичного суспільства дія стихійного чинника обмежена пануючою державною власністю на знаряддя і засоби виробництва та диктаторською цілеспрямованою плановою діяльністю абсолютно всієї системи соціального управління, що відображала інтереси не широких мас народу, а переважно класово-номенклатурної частини партійно-державного

апарату. Хоча основна соціальна мета управління камуфлювалася під сплав загальних та індивідуальних цілей, що об'єднує, мовляв, в єдине ціле соціальний організм. Та при цьому не можна не визнати, що жорстка централізація всього суспільного життя підвищує організуючі здатності соціалістичної системи управління, дає змогу зосереджувати матеріальні і людські ресурси на якнайшвидше досягнення поставлених цілей, хоча й не завжди соціально виправданих.

Таке управління забезпечує функціонування суспільства як виробничого механізму, який ігнорує людський чинник. Уся система законодавства, усі механізми розподілу елементарних життєвих благ, уся економічна й фіксальна політика, уся управлінська сфера ґрунтувалися на ототожненні інтересів суспільства з інтересами держави, на підлеглості особи державі в усіх царинах її життєзабезпечення. Номенклатура мала повну монополію на владу і панування. Тоталітарна система влади найяскравіше відбивалася в авторитарно-бюрократичних методах управління. Ідеологічні постулати про відсутність принципів відмінностей між громадянами і соціальними верствами в суспільстві «розвинутого соціалізму» та загальною участю в управлінні країною є політичною фікцією.

«Постсоціалістичне» суспільство відкинуло тоталітарну систему державного управління. Разом з тим порушено регіональні й виробничі зв'язки, що існували раніше. А якою ж має бути принципово нова система управління? Її не тільки не створили, а навіть концептуально не розробили. Єдине, що у нас є «натурального і досягнутого» (М. Д. Достоевський), — це адміністрація з її некомпетентністю, корупцією. Спроби використати для вирішення завдань переходу до ринку попередній державний апарат з невідповідними до цього ідеологічно й економічно кадрами не могли дати позитивних результатів. Адже основа основ управління в ринкових умовах — компетентність, оперативність, розрахований ризик та орієнтація на прибутки.

Управлінська бюрократія з її авторитарно-бюрократичними методами управління не сприйняла нових соціальних і політичних цінностей. Калькування західних моделей управління ще більше ускладнило становище. Деструктивні тенденції в управлінні дедалі збільшуються. Кількість управлінців зростає в основному за рахунок некомпетентних людей. Корумпованість охопила всі структури управління, бюрократизм став нормою поведінки державних службовців — усі ці обставини фактично звели нанівець організаційну діяльність державного управління, призвели до втрати керованості багатьма сферами суспільного життя і передусім економікою. Дезінтеграційні процеси в економіці і політичній царині виявилися тривалими і глибокими. Світова економіка

ще ніколи не стикалася з такими вкрай специфічними труднощами, як економічні, так і політичні й психологічні. Бракує глибокого розуміння об'єктивних економічних законів перехідного періоду, тому процес реформування зайшов у глухий кут. Постійна перебудова управлінських структур — підтвердження цьому. Керівні ланки їх, не знаючи або спотворено застосовуючи об'єктивні закони, дискредитували саму ідею перебудови, а щоб приховати свою некомпетентність та безвілля, влаштували управлінську чехарду.

Потрібна нова концепція управління, котра б виходила з об'єктивних законів переходу до ринку, урахувала специфічні умови становлення української держави. Та для цього потрібно методологічно правдиво визначити поняття і сутність управління, бо тільки державне управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого.

В юридичній літературі ще не склалося сталого й загально-визнаного поняття державного управління. Одні автори трактують його з точки зору сутності, реального змісту, інші — з огляду на форми, яких воно набирає і в яких функціонує. Найчастіше під змістом державного управління розуміють всю незаконодавчу та несудову діяльність держави. Негативно-формальне визначення не розкриває матеріальної сутності державного управління, його призначення.

З позицій адміністративного права управління визначається як виконавча й розпорядча діяльність держави. І це визначення не розкриває достатньою мірою матеріальної складової управлінської діяльності, не вичерпує її змісту, та й саме поняття виконавчої і розпорядчої діяльності потребує уточнення.

Мабуть, більш продуктивним є підхід з огляду на природу, реальний зміст управління як специфічного різновиду суспільної діяльності, визначення його характерних рис і ознак, не обмежуючись юридичною формальною оцінкою. Такий підхід характерний для представників філософсько-соціологічних наукових напрямів, що досліджують загальні проблеми управління. В. Г. Афанасьєв визначає управління як систематично здійснюване, свідоме, цілеспрямоване діяння людей на суспільну систему в цілому чи на її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих для системи об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, досягнення поставленої мети¹. У цьому визначенні підкреслюється найголовніше завдання управління — забезпечити функціонування та розвиток суспільства як єдиного цілого, його організуючий характер. Управління — це і є орга-

¹ Див.: Афанасьєв В. Г. Вказ. праця. С. 111.

нізуюча діяльність держави, спрямована на виконання її завдань та функцій.

Проте у тлумаченні управління В. Г. Афанасьєвим можна виявити абстрактно-кібернетичний підхід, що визначає (підкреслює) найзагальніші закономірності управління, характерні для всіх керованих систем, в тому числі й для систем соціального типу. Однак це особлива система, в якій сутність процесів управління виявляється не стільки у кількісних, скільки в якісних характеристиках, і абстрактно-кібернетичний підхід до проблем управління в соціальному середовищі не дає адекватного формалізованого опису досліджуваних процесів, оскільки ігнорує їх соціально зацікавлену природу.

Найсуттєвішим, що вирізняє соціальне управління серед інших видів управління (технічного й біологічного), є те, що воно здійснюється шляхом впливу на свідомість і волю, а отже, на інтереси людини щодо досягнення поставлених цілей. А будь-яка цілепокладаюча діяльність людей пов'язана з реалізацією їхнього інтересу як усвідомленої потреби, що зумовлена їхнім матеріальним буттям, об'єктивною соціально-економічною структурою суспільства, тобто соціальна мета — це явище суспільної свідомості, вираз загальних потреб та інтересів соціальних груп, класів. Об'єктами управління є соціальна організація суспільства з властивими їй соціальною структурою і соціальними процесами.

Отже, спеціальні суспільні інститути управління, які в тій чи іншій формі завжди існували в суспільстві, утворювалися для свідомого впливу людей на процеси суспільного розвитку, для регулювання суспільних відносин. Сила і межі цього впливу зумовлюються соціально-економічною природою соціальної формації і ступенем зрілості суспільства. Тому державне управління як соціальне явище, його форми, методи, принципи, характер завжди і скрізь зумовлюються потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп. Це явище пов'язане із системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, що складаються в кінцевому підсумку з приводу суспільного виробництва, а й опосередковано через свідомість, через певні форми знань, через різні управлінські доктрини, теорії й концепції. Отже, на формування управлінських відносин активно впливають не тільки матеріальні відносини, а й суспільна свідомість, насамперед політико-правова та організаційно-управлінська.

Проте суспільна свідомість неоднорідна і не є абстрактним поняттям, вона завжди відбиває інтереси певних соціальних груп. Не є соціально нейтральними й управлінські погляди, котрі в кінцевому підсумку зумовлюються політико-економічними інте-

ресами конкретних соціальних сил, і їх практична реалізація має на меті не тільки зростання ефективності суспільного виробництва через підвищення продуктивності суспільної праці та якості роботи, а й досягнення поставлених владними структурами соціально-політичних цілей. Через це характер, спрямованість і ступінь впливу на суспільні відносини тих чи інших управлінських поглядів в кінцевому підсумку зумовлені соціально-політичною природою соціальних сил, що стоять за ними. Вони якраз і визначають межі поступовості існуючої в тому чи іншому суспільстві системи знань, серед них і управлінських.

Аналіз сучасної конкретної ситуації в Україні дає змогу дійти до висновку, що у владних структур немає соціальної бази, не визначено соціальних сил, інтереси яких вони повинні виражати, що не дозволяє можновладцям чітко обґрунтувати свої цілі, концепцію й стратегію у реформуванні державно-бюрократичної і партократичної тоталітарної системи та вивести суспільство із загальної кризи. Електичність й аморфність економічних, політичних та управлінських поглядів робить державно-владні структури дедалі менш здатними розв'язувати проблеми сучасного українського суспільства. Суб'єктивізм та імпровізація в управлінні, руйнування працюючих управлінських механізмів без заміни їх на більш ефективні, апробовані аналоги руйнівні діють на суспільство. Державний апарат управління був і залишається знаряддям панування правлячої, тепер уже нової, номенклатури, інтенсивно відновлюється адміністративно-бюрократична система номенклатурного капіталізму.

Система політико-правової, у тому числі й управлінської, ідеології завжди слугувала й слугує інтересам певних соціальних сил, що перебувають при владі. Намагання офіційної радянської науки управління подати себе як виразницю інтересів усього народу неспроможне, оскільки вона формувалася і пристосовувалася для обслуговування та утвердження влади номенклатурної бюрократії, тобто вузької панівної верстви радянського суспільства. Її апологетична роль тепер стала особливо очевидною. В буржуазному суспільстві панівними і практично реалізованими є також управлінські погляди соціальних сил (груп), що стоять при владі.

Та це зовсім не свідчить про те, що управління настільки політизоване й соціально зорієнтоване, що не може виконувати загальні функції, які є відбиттям не класового миру, а об'єктивної необхідності і без яких не може обійтися будь-яке суспільство. Їхня соціальна роль і місце в сукупній діяльності, пов'язаній з управлінням, постійно зростають, особливо в перехідний період від індустріального суспільства у формі державно-бюрократичного соціалізму до постіндустріального суспільства у соціально

орієнтованій державній формі. Постіндустріальне суспільство не прагне запровадити якусь соціальну систему чи модель, сконструйовану апіорі, а швидше розвивається у пошуках та реалізації найкращих варіантів соціального прогресу з метою запобігти виникненню тоталітаризму. В постіндустріальному суспільстві важливе значення мають оптимальна взаємодія різних типів соціальних механізмів (імітаційного, еволюційного, революційного, інноваційного), застосування демократичних соціальних технологій (виборів, переговорів, договорів, референдумів, вивчення громадської думки тощо), реалізація принципів соціального партнерства і солідарної відповідальності.

За цих умов перетворююча роль державного управління зводиться не тільки до забезпечення поступового розвитку суспільства, хоча це є головним і переважаючим його методом, а й до забезпечення стійкості, стабільності суспільних відносин, без чого неможливо домогтися впорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати її в такому стані. В цьому — головний зміст управлінської діяльності держави.

За нинішніх умов це завдання є особливо важливим, бо стабілізація суспільства сьогодні виступає і як форма, і як необхідна умова його подальшого розвитку. Однак цього не вдається зробити через некомпетентність владних структур, бюрократизацію і корумпованість державного апарату та небажання досягти цього з боку певних соціальних груп та політичних сил. І ось уже скільки років відбувається протиборство різних гілок влади, партій, рухів і сил, посилюється «регіональна суверенізація», встановився де-факто правовий нігілізм, прискорюється процес криміналізації соціальних і виробничих відносин, посилюється процес відчуження людини від продуктивної праці, систематично порушуються права людини. Все це підштовхує до подальшого руйнування промислового, аграрного й інтелектуального потенціалу суспільства. Спостерігається небачене падіння виробництва, зростає загроза гіперінфляції й остаточного зубожіння більшості населення. Треба терміново добитися керованості соціально-політичними та соціально-економічними процесами, без чого неможливо домогтися стабілізації суспільства.

Нові функції і завдання держави перехідного періоду зумовлюють й новий зміст її управлінської діяльності, а отже, визначають форми, методи управління, систему і структуру органів державного управління. Раніш у радянських наукових публікаціях домінуючим було положення, згідно з яким державне управління розглядалося як управління людьми. Для цього було достатньо підстав, оскільки державне управління як політична та владно-примусова діяльність, що набула цих якостей від держави — політичної організації, яка має публічну владу, вва-

жалося суто політичною, класовою категорією, покликаною впливати лише на поведінку людей в потрібному для панівного класу напрямі. Тим самим затушовувались ознаки управління як специфічного виду суспільної діяльності.

Навіть за найпростіших форм організації колективної праці функції управління не обмежувалися тільки впливом на поведінку людей, воно виконувало й загальні функції, що впливають з руху усього виробничого механізму і потреб розвитку суспільства як єдиного цілого. Суспільство є загальним об'єктом управлінської діяльності держави. Але управління — різнобічна державна діяльність, котра охоплює не лише сферу виробництва та розподілу, а й питання духовного життя, різні сторони людського співжиття.

Звісно, управлінський вплив спрямований насамперед на поведінку людей. Однак держава управляє не тільки людьми, а й речовими елементами виробничого та духовного життя людини — природними, матеріальними і фінансовими ресурсами, територіями, матеріальними об'єктами культури, тобто всіма тими «речами», що знаходяться в її розпорядженні. Навіть при значному скороченні кількості об'єктів державної власності в процесі приватизації в безпосередньому володінні держави залишаються найбільші підприємства базових галузей економіки та військово-промислового комплексу.

Проте послідовне роздержавлення і демонополізація економіки, запуск ринкового механізму саморегулювання не звільняють державу від необхідності здійснювати широкі економічні, соціально-культурні та інші загальні й спеціальні функції, а зумовлюють виконання їх в інших формах та іншими методами, ніж раніш, — сприянням утворенню ринку капіталу, житла, цінних паперів, прогнозуванням податкової, кредитної і дотаційної політики, пільговим квотуванням, стимулюванням науково-технічного прогресу тощо, тобто державне регулювання економіки не має нічого спільного з директивними методами командно-адміністративного бюрократизму колишнього Союзу.

Владно-примусовий характер державного управління в ринкових умовах якісно змінюється, хоч і зберігає свою принципову природу (мається на увазі владна природа, оскільки її виток є державна воля), проте не є вже його головною і визначальною рисою. Виконання загальних функцій, обслуговування суспільних потреб не виключає застосування владнорегулюючих і примусових заходів державного управління, однак вони не становлять основи змісту цієї діяльності. Це заходи заохочення, стимулювання, переконання, формування громадської думки і свідомості, почуття відповідальності та обов'язку. Лише в підтриманні вста-

новленого правопорядку держава залишається непохитною і широко застосовує владно-примусові заходи.

Так що ж найбільшою мірою характеризує сутність соціального, в тому числі державного, управління?

— Суспільство як соціальна організація — це складна самокерована система, що самоуправляється, яка постійно перебуває в русі і не може існувати без безперервного управління. Тому управління є способом існування соціальної організації, її іманентним елементом.

— Управління є особливою соціальною функцією, котра виникає з потреби самого суспільства як складної динамічної самокерованої системи (що самоуправляється) і супроводить усю історію суспільства, набираючи політичного характеру і відповідних державних форм в суспільстві соціального розшарування.

— Кожному типу соціальної організації, кожному конкретно-історичному суспільству притаманні свій зміст, свої специфічні процеси, форми і методи управління. Тому зміст управління неможливо зрозуміти у відриві від середовища його існування.

При аналізі сутності державного управління не можна ігнорувати його класово-політичного аспекту. Цей аспект висувався на перший план в колишньому СРСР, йому приділялася головна увага з боку радянських дослідників проблем соціального управління, проте він не звертав уваги на загальносоціальне призначення управління, відсував на другий план питання техніки й технології управління, що призводило до зниження його ефективності.

— Соціальне управління — елемент системи суспільних відносин. Його характер, зміст залежать від сутності цих відносин. У свою чергу, соціальне управління зводиться до упорядкування та розвитку суспільних відносин.

— З переходом у постіндустріальне суспільство, розвитком науково-технічної революції, зростанням та ускладненням техніки і технології виробництва значно зростає частка управління речами та процесами виробництва. В цих умовах перед людиною ставиться вимога розкрити усі свої творчі потенції, щоб успішно виконувати нові трудові функції і соціальні обов'язки, а її роль як соціальної істоти, що здійснює управління речами, і значення управління людьми не тільки не зменшаться, а, навпаки, зростуть, хоч і зазнають істотних якісних змін.

— «Матеріальний» зміст управління як соціальної функції виявляється передусім в організуючій діяльності, і це одна з головних рис державного управління. Організуюча діяльність здійснюється шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації, контролю, а також за допомогою владно-регулюючих та примусових заходів держави. Тим самим підкреслюється ор-

ганізаційна за своїми формами і методами сутність управління. Вона найбільш чітко виражається у плануванні колективних зусиль та розподілі обов'язків їх учасників у досягненні конкретних цілей, в розпорядництві, тобто в регулюванні повсякденної діяльності колективів, в контролі за здійсненням поставлених цілей, в організаційному забезпеченні усіх стадій управлінського процесу.

Тобто управління — це насамперед організація діяльності з координації, об'єднання в систему спеціалізованих зусиль групи людей. Системою, як відомо, прийнято називати деяку сукупність елементів, що виступає у певному відношенні як щось ціле, яке не зводиться до простої суми властивостей цих елементів. Тому управління як організуюча діяльність — це не механічне об'єднання зусиль людей, а приведення їх до системи з якісно новими властивостями. Проте не кожна система може бути системою управління. Останній властива наявність причинно-наслідкового зв'язку поміж елементами системи, її динамізм, тобто здатність зазнавати змін, залишаючись системою; спроможність до посилення управлінського впливу, наявність зворотного зв'язку та ін.

— Мета є найважливішою характеристикою процесу управління, його змістом. Власне задля досягнення певних цілей і здійснюється управління. Не можна вважати управлінням безцільні перетворення, оскільки вони є беззмістовними. Отже, якщо звернутися до причин сьогоденної політичної, економічної і моральної кризи у нашому суспільстві, то, мабуть, головною і визначальною причиною її є обурлива некомпетентність державних органів та осіб, що стоять на горі управлінської піраміди, відсутність в них чітко окреслених, зрозумілих нових моделей суспільного розвитку: вони не знають чи погано уявляють собі, куди і як вести «постсоціалістичне» суспільство. Загальними зусиллями вони зруйнували структуру управління, що існувала раніш, не запропонувавши нічого нового й реального, а безцільні беззмістовні перетворення аж ніяк не можна назвати управлінням — вони тільки збільшили загальну кризу суспільства, причиною і наслідком якої є криза управління.

Оскільки змістом управління є його мета, остільки зміст цілей управління становить його сутність. Тому дуже важливо встановити, в чому полягає ця мета, чи відповідає вона законам і мірностям суспільного розвитку. Тільки динамічне цілепокладання і цілеспрямовані дії можуть забезпечити прогрес суспільства. Відомий період застою радянського суспільства відзначався наявністю лише негативних зворотних зв'язків у структурному відношенні, а у функціональному — сталістю цілей управління, які народ не сприймав, а також цілей самозбереження, збереження попередньої якісної визначеності без урахування вимог зовніш-

нього середовища, що змінюється, суспільного застою, а не розвитку, статичності, не руху, що суперечить самій природі людського суспільства. Крах такої системи став неминучим.

Будь-яка система, що самоуправляється, в тому числі й соціальна, повинна мати принаймні властивість гомеостазису, тобто спроможність зберігати у відносній сталості свої основні параметри в умовах середовища, що змінюється. Однак гомеостазис не є достатньою ознакою системи управління. Складні системи, а такими є системи управління в суспільстві, мають бути спроможними переходити у процесі розвитку з одного якісного стану в інший, підтримувати динамічну рівновагу з оточенням, забезпечувати сучасне й ефективне приведення суспільства у відповідність з притаманними йому об'єктивними закономірностями та тенденціями поступового розвитку. Природно-історичний процес в основному так і розвивався — від одного нижчого ступеня до іншого, вищого. Сучасний досвід розвитку країн колишнього соціалістичного табору поставив зовсім нове завдання — повернути суспільство до якісних параметрів попередньої капіталістичної суспільно-економічної формації. Подібні завдання соціальні системи управління ніколи не розв'язували, та вони й суперечать загальній об'єктивній тенденції розвитку людства, що і призвело до глибокої кризи «постсоціалістичного» суспільства. В даному разі метою управління є не підвищення організованості системи, її розвиток, а руйнування структури. І з цим завданням нові суб'єкти управління спільно успішно впорались. Можна припустити, що це проміжний етап процесу управління з метою реорганізації системи, однак поки що не видно доцільності й корисності кінцевого ефекту управлінського впливу.

— Упорядкування суспільних відносин, збереження їхньої сталості та доцільності у розвитку для конкретно-історичного суспільства забезпечуються організуючою роллю управління, проте для практичного переведення управлінського впливу у напружені, що визначається соціальними цілями, для забезпечення належної соціальної поведінки індивідів необхідний авторитет. І в соціальній організації управління виступає як організуючий процес реалізації влади, як її динаміка. Немає суспільства як складної керуваної системи без управління, як немає і соціального управління без пануючих волі, влади, авторитету, які мають бути оптимально співвіднесені.

Отже, влада виступає як функціональна властивість, якість, іманентна певній соціальній організації, і реалізується через соціальне управління. Це означає, що управління в царині суспільних відносин має здійснюватися на основі підпорядкованості і єдності волі учасників спільної діяльності. Сукупна воля підпорядковує собі індивідуальні волі, владарюючий поширює

свою волю на підвладного, здійснюючи керівництво діями і вчинками індивідів, тобто управління людьми. Про політичну природу й особливості владного характеру соціального управління говорилося вище.

Практичне здійснення управлінських процесів залежить від соціальних умов, в яких вони відбуваються, а останні в кінцевому підсумку залежать від матеріальних умов життя суспільства. Але оскільки управлінська діяльність — це суб'єктивна діяльність людей, то вона залежить і від соціального досвіду, рівня культури та свідомості людей, зрілості суспільства, його технічних можливостей, оптимальності й масштабності соціальних цілей та ін.

Описані особливості соціального управління є найсуттєвішими в його характеристиці. Не вичерпуючи, зрозуміло, їх цілковито, скажемо, що вони є достатніми для такого висновку: *управління — це соціальна функція, що виявляється у владно-організуючій діяльності, яка забезпечує узгодженість спільної праці і побуту людей для досягнення суспільнозначущих цілей та завдань. Інакше кажучи, соціальне управління в позитивному сенсі — це свідомий, цілеспрямований, упорядковуючий вплив людей на соціальні процеси з урахуванням властивих для даної соціальної системи об'єктивних закономірностей і тенденцій досягнення найоптимальнішого функціонування і розвитку цієї системи та поставлених цілей.* Як і усяке стисле визначення, воно не є повним. Йдеться швидше про обсяг і зміст поняття «управління».

Хоча слово «управління» сьогодні «на слуху» у кожного, проте кожний більшою мірою інтуїтивно вгадує його сенс. Проблема узагальнення поняття «управління» виявилася не такою вже й простою. Це поняття пов'язане з такими важливими поняттями, як право, філософія, кібернетика, військова справа та ін. І кожна наука вказує свої аспекти, відтінок у визначенні цього поняття. І напевно чи є потреба в лаконічній і однозначній відповіді на це питання, яка б влаштовувала всі науки. Наведеному нами короткому визначенню поняття «управління» передував досить детальний опис його ознак і сутності, що уточнює та доповнює це визначення. Головне нині не в конструюванні нових дефініцій, хоча це дуже важливо для науки, а в розкритті змісту й сутнісних якостей сучасного соціального управління та особливостей управлінських процесів і суспільних явищ, які ними породжуються.

Глава 3. ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ

Одна з центральних проблем людської діяльності — проблема ефективності. Вона стосується усіх сфер, видів, форм, методів, організації життєзабезпечення людини. Найбільшою мірою це відноситься до управління як діяльності, що здійснюється людьми, стосовно людей та виключно в інтересах людей. Від ступеня ефективності цієї діяльності безпосередньо залежить якість життя людини. В кінцевому підсумку йдеться про ефективність суспільної системи. Питання, як підвищити соціальну життєдіяльність суспільства, ефективність усіх його інституційних структур, намагаються вирішити і вчені, і політичні діячі¹.

Фактично весь спектр людського знання в тій чи іншій мірі і формі вивчає цю проблему. Вчені юристи-управлінці досліджують нормативно-юридичну основу управлінської діяльності, процедуру прийняття рішень і контроль за їх виконання, функції, структуру, систему органів управління, їх компетенцію, форми і методи роботи, правове становище і діяльність посадових осіб, але, на жаль, значно менше уваги вони приділяють поведінці людини, що вступає в управлінські відносини. Весь комплекс цих питань органічно пов'язаний з проблемою ефективності управлінської діяльності. В кінцевому рахунку цим критерієм відзначається її результат, оскільки від управлінського впливу залежать конкретні результати соціальної діяльності людини, трудових колективів.

На думку відомого американського вченого у галузі менеджменту Р. Друкера, криза, перед якою сьогодні опинилися деякі держави, — це криза не економіки бізнесу або профсоюзів, а управління, наслідок неефективної діяльності уряду та його структур. Це криза не лише людей, а й установ. Загальна інфляція значною мірою є результатом того, що в кожній країні переважна частина валового національного продукту йде в урядові структури та інституції, в яких продуктивність досить сумнівна та в яких в більшості випадків навіть не знають, як визначити їхню продуктивність².

Незважаючи на очевидність та актуальність проблеми ефективності управління, вона ще не дістала адекватного відображення в науковій літературі. Причина цього полягає, з одного боку, в її складності та багатогранності, а з другого — в критеріях оцінки поведінки людини в сфері управління, які складно

¹ Див.: Гаврилишин Б. Дороговкази в майбутнє: До ефективніших суспільств. Доповідь Римському клубові. К., 1993.

² Див.: Drucker P. Effective Management Reformance. L., 1974.

визначити. Звідси невизначеність та розбіжності в літературі з питань управління, нормативних і методичних матеріалах, що безпосередньо позначається на практиці управління.

Добиватися високої ефективності і управління на підставі глибокого освоєння його теорії і практики завжди було соціальним замовленням суспільства. Суспільна свідомість пов'язує з цим своє ставлення до соціально-політичного ладу й управлінсько-владних державних структур. Це відношення загострюється в перехідні періоди суспільного розвитку, коли різко зростає ціна помилкових і неефективних рішень. Можна навести чимало прикладів з процесу становлення суверенної України, вони помітні не лише для спеціалістів, а й для громадськості. Як результат, проблема ефективності управління все більше пов'язується громадською свідомістю з перспективами матеріального буття, правового становища людини в суспільстві, а в кінцевому підсумку — з правомірністю існуючих державних структур і суспільного ладу.

Відомо, що в доктрині розподілу влади поставлена одна з основних цілей — добитися більш ефективного функціонування державного механізму і кожної гілки влади окремо. Поділ та спеціалізація праці завжди ефективні. Найбільш продуктивно це виявилось у сфері виконавчої влади, де ієрархія поряд з децентралізацією управління дали суспільству найбільший економічний і соціальний ефект. При цьому важливо відзначити політичну ефективність розподілу влади, яка виявляється у зменшенні ризику тиранії, можливості слугування для окремих груп, незалежно від того, більшість це, чи меншість.

Так що критерій політичної ефективності у розподілі влади у соціальній практиці надто великий, щоб недооцінювати проблему управління і наслідки управлінських рішень, особливо нормативного характеру, що приймаються у галузі державного управління.

Цілком очевидно, що соціально-економічний розвиток можна забезпечити лише при зростаючому використанні управлінських ресурсів. Інакше немає змоги реалізувати об'єктивні можливості нового суспільства. Шлях до високої якості й ефективності будь-якого виду соціальної діяльності людини пролягає через підвищення ефективності і якості управління. Ось чому різке підвищення якості й ефективності управлінської діяльності, функціональної результативності роботи державного апарату стало важливим політичним, економічним та організаційним завданням сучасного періоду. Однак цю проблему недоцільно зводити лише до господарського значення, не менш важливим є її політико-ідеологічний аспект.

Проблеми ефективності, насамперед виробництва, часто порушувались у партійних, державних документах в радянський період і меншою мірою або майже не ставилося питання про ефективність в установах публічних служб. Комуністична модель державного устрою не урахувала аргументів організаційної раціональності й економічної ефективності державної служби, встановлюючи жорсткий централізм, виключаючи фактично будь-який автономний менеджмент, щоб не послабити політичного контролю КПРС. Панував принцип: влада перш за все і вища за ефективність виробництва та державних інституцій.

Сучасне суспільство висунуло такі моральні цінності, як раціональність, ефективність і продуктивність

В Україні сьогодні здійснюється робота по створенню практично нового високоефективного апарату державного управління. Йї треба надати планомірного, цілеспрямованого і конкретного характеру. При цьому важлива не тільки організаційна перебудова існуючого апарату управління, хоча і це передбачається, скільки підвищення якості й ефективності повсякденної управлінської праці, що зводиться переважно до дедалі чіткішого визначення нових завдань і методів їх вирішення, до різкого підвищення культури праці, організованості й дисципліни.

«Ефективність», «організованість», «дисципліна», «відповідальність» — найбільш вживані сьогодні слова в лексиці працівників матеріального виробництва і сфери управління. Багато з цих термінів науково визначені й однозначно використовуються в повсякденній практиці управління, а щодо терміна «ефективність», який дедалі ширше використовується в нормативних і публіцистичних матеріалах для характеристики результативності управлінської діяльності, особливо у сфері економіки, то до цього часу не дано його чіткого наукового тлумачення, не визначено його змісту, не вивчено достатньою мірою і фактори, що впливають на ефективність управління, немає науково обгрунтованої методики розрахунку, визначення, оцінки такої ефективності. Різне тлумачення змісту цієї управлінської категорії породжує термінологічну й понятійну плутанину у теоретиків і практиків управління.

Тому перш ніж визначити основні шляхи й засоби досягнення високої ефективності управлінської діяльності, що є предметом цього дослідження, слід з'ясувати деякі загальні питання і дати тлумачення категорії «ефективність», розкрити її зміст і роль у галузі управління.

Ефект (лат. effectus) означає виконання, дію. Ефективність — це результат, наслідок якихось причин, сил, дій. Звідси найбільше поширення понять терміна «ефективність» пов'язується з діями, що приводять до потрібних результатів, тобто ефективних

ознак. Часто ефективність визначають як узгодженість результату з метою. Так, відомий дослідник сучасного менеджменту S. C. Certo вказує, що управлінська ефективність визначається в рамках використання ресурсів залежно від досягнення організаційної мети¹.

Найбільш обгрунтовано ця категорія розроблена економічною наукою і є одним з важливих показників рівня розвитку, функціонування та раціональної організації галузі народного господарства й економіки країни. Досить точно економічна наука визначила й основні фактори підвищення ефективності суспільного виробництва. Економічний смисл ефективності народного господарства виявляється в тому, що можна звести всі відповідні оцінки до звичайних фінансових показників.

Коли йдеться про ефективність управління у сфері економіки, то мається на увазі переважно робота господарських органів.

Економісти визначають економічну ефективність управління виробництвом як результат діяльності системи управління, що забезпечує досягнення мети, поставленої перед об'єктом управління, при найменших витратах.

S. C. Certo визначав управлінську (економічну) ефективність із співвідношення загальних організаційних ресурсів до вкладу їх у продуктивність виробничого процесу.

Тому ефективність управлінської системи розуміють як взаємозв'язок мети і результатів її досягнення, виражених у кінцевих результатах виробничої діяльності. Проблема ефективності роботи органів управління нерідко зводиться до ефективності праці службовців апарату, зміни їх чисельності, якості, затрат часу. Фактично про це зазначають J. H. Knott і G. J. Miller. На їх думку, мета науки управління — досягнення передусім економічної і технічної ефективності за допомогою наукового спостереження й аналізу².

Економічна (виробнича) продуктивність — це умова усередині організації, а ефективність — взаємовідносини між організацією і навколишнім соціальним середовищем, в якому фіксується певний ефект³.

Суто економічна ефективність може не тільки не збігатися з ефективністю, а й суперечити їй, що впливає із загального соціального призначення управління в тій чи іншій сфері суспільного життя. Наприклад, не завжди збігаються економічна й со-

¹ Див.: *Certo S. C. Principles of Modern Management. Dubuque. Iowa, 1981.*

² Див.: *Knott J. H., Miller G. J. Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice. N. T. Prentice Hall. Inc., 1987.*

³ Див.: *Urban M. E. The Ideology of Administration: American and Cases. Albany, 1982.*

ціальна сторони ефективності управління у сфері культури. Як наслідок цього, сьогодні відбувається орієнтація мистецтва, літератури на елітарну (багату) частину населення, а для решти його існує низькопробна, так звана масова, культура. Найбільш яскравим прикладом може бути система кінопрокату. Касовий збір від кінопрокату є визначальним стосовно його соціально-виховної ролі. Нині тут тиражуються переважно низькопробні зарубіжні фільми, які відповідно впливають на свідомість, моральні і психологічні якості молоді.

Крім того, в літературі і практиці управління часто ототожнюються ефективність і продуктивність управлінської праці, ефективність праці у сфері управління та ефективність системи управління, хоч зазначені категорії істотно різняться.

В управлінській літературі зустрічається, крім поняття «економічна ефективність», ще й таке поняття, як «цільова ефективність». Так, польська дослідниця Х. Geliszczynska визначає ефективність як узгодженість результату з метою. При цьому оцінка узгодженості враховує дві її функції: коригуючу — полягає в удосконаленні дій через інформацію про вид і сферу неузгодженості отриманих до цього часу результатів з намірами; і мотивуючу — зводиться до змін суб'єктивної вірогідності, які приписуються ефективності даної дії і враховуються при прийнятті рішення про подальші дії. Ці механізми діють за умови існування зворотної інформації про результати дії і можливості вибору серед кількох альтернатив дії¹.

Поняття «мета» й «ефективність», безумовно, взаємопов'язані, проте різняться не лише термінологічно, а й за формою та методами досягнення. Ілюстрацією може бути система державних інституцій, яким не вистачає як першого, так і другого виду ефективності. Сьогодні, та й завжди, головною їх проблемою є не висока вартість, хоч цей фактор є важливим і ним варто постійно керуватись при організації державної служби, а проблеми цільової ефективності, якої їм не вистачає. Вона досягається не лише діловими якостями людей, а насамперед правильно поставленими цілями і науково обгрунтованими методами їх досягнення. Як правило, причина — в системах, а не в людях.

Має право на існування і така категорія, як «соціальна ефективність», оскільки суспільна праця, в тому числі й управлінська, включає до себе соціальні аспекти. Соціальна ефективність, так само як і економічна, має певну самостійність і виявляється в

¹ Див.: Geliszczynska X. Motywacyjina Funkcja Skuteczności dzialania // Prokseologia, 1977. N 1/2. S. 550—551.

якості часткового критерію ефективності суспільної праці. Це очевидно, однак уся складність — у розкритті змісту соціальної ефективності. Певно, потрібно виходити з того, що ефективність, як загальна категорія процесу суспільної праці, відображує ступінь корисності, який виявляється в її діяльності. І відповідь на питання про існування і зміст соціальної ефективності слід шукати у визначенні соціального змісту трудової діяльності, в тому числі управлінської.

В літературі існує і таке поняття, як «організаційна ефективність». Модель ефективності визначає оптимальну форму взаємозв'язків елементів системи, яка робить її найбільш ефективною в досягненні поставленої мети. Ця модель свідчить про те, що хоч певні функціональні зв'язки (альтернативи) можуть і задовольнити вимоги (потреби) організації, однак деякі з них ефективніші, ніж інші.

Ефективна діяльність потребу певного ступеня добровільної кооперації, яка недосягненна в умовах примусу (за винятком певних видів роботи).

Нарешті, ефективність, на думку американських дослідників, — це все те, що робить або чим зайнята організація. Організація — це спеціально створене людьми соціальне утворення, внутрішня логіка і мета якого вимагають більшої ефективності, ніж у звичайних утвореннях. У деяких випадках спроби досягти високої ефективності можуть підірвати організацію і перешкоджати їй стати ефективною протягом тривалого періоду¹. Ефективність встановлює ступінь досягнення організацією поставлених цілей за даних обставин. Однак стрижневих питанням у вивченні ефективності є, швидше, не те, наскільки організація підпорядковує собі, своїй меті, а те, що «за даних обставин настільки близько організаційний розподіл ресурсів відповідає найбільш оптимальним умовам розподілу з огляду на сьогоднішні (реальні, фактичні) цілі, до яких прагне організація»².

Економія й ефективність — цінності, які приніс з собою рух наукового менеджменту. Продуктивність, економія, ефективність — його основоположні риси.

За останні десятиріччя увага вчених і практиків управління як у публічній, так і в діловій сферах спрямована на проблему ефективності. В американській літературі з менеджменту зустрічаються два терміни «efficiency» і «effectiveness», які можуть

¹ Див.: Warren R., Mulford C., Velleo M. A test of Etzioni's model by using data from utilitarian organizations // Scientific Paper Series Department of Sociology. 1973. P. 19.

² Там же. P. 15.

бути перекладені як «ефективність». Більшість авторів бачать відмінність між ними, надаючи першому переважно економічного відтінку, а другому — політичного¹. Під ефективністю (effectiveness) розуміють ступінь результативності, з яким мета втілюється в життя, однак є ще таке поняття ефективності (efficiency), як витрати на одиницю випуску (продукції) або реалізації². Загальне трактування терміна «efficiency» дає Т. Банкі, визначаючи його як здатність людини виконувати певну справу в належний час і в належному місці³. Термін «efficiency» найбільше вживається для оцінки діяльності прибуткових організацій. Якщо ж основною метою діяльності організацій або індивідуумів не є отримання прибутку або це завдання не висувається на перший план (наприклад, добровільні організації, сфера послуг та ін.), то, звичайно, вживається термін «effectiveness».

Американський дослідник проблем ефективності Е. С. Савас вважає, що є два її види: дієвість (efficiency), яку можна підрахувати кількісно і вивести коефіцієнт корисної дії, та ефективність (effectiveness), що має якісний характер і є оцінюючим поняттям. Ці два види ефективності він поклав в основу відособлення політики від адміністрування⁴. Він також вбачає відмінність між названими термінами, але тільки у спеціальному контексті стосовно діяльності менеджера ділової (промислової) організації. Управлінська діяльність менеджера, пише він, полягає в тому, щоб мати оптимальний результат від наявних у нього матеріальних і людських ресурсів. Це означає «efficiency» — робити краще те, що вже робиться. Ефективність (effectiveness) передбачає пошук таких можливостей, які б дали змогу отримати додаткові прибутки, створити нові ринки і постійно змінювати економічні характеристики товарів, що виробляються, та існуючих ринків. Ефективність (effectiveness) — основа успіху, ефективність (efficiency) — мінімальна умова існування⁵. У. Р. Грін вважає, що термін «ефективність» (efficiency) охоплює розподільну і продуктивну функції. Тому ефективність означає не лише оптимальний розподіл ресурсів, а й раціональне їх використання. Традиційна теорія менеджменту акцентує увагу на продуктивній ефективності. Розподільчу ефективність У. Р. Грін відносить до

¹ Див.: *Self P. Administrative Theories of Politics. L., 1974. P. 264.*

² Див.: *Etzioni A. A Comparative Analysis of Complex Organisations. N.-Y., 1975. P. 133.*

³ Див.: *Banki Juan S. Dictionary of Supervision and Management Systems Research. Los Angeles, 1976. P. 80.*

⁴ Див.: *Savas E. S. Privatization: The Key to Better Government. Chatham. New Jersey, 1987.*

⁵ Див.: *Drucker P. Management: Tasks, Responsibilities, Practices. L., 1974. P. 45—46.*

сфери політики, а продуктивну — до адміністрування (управління) ¹.

С. Т. Барнорд — основоположник американської теорії організаційної поведінки — вважає, що термін «effectiveness» безпосередньо вказує на саму діяльність і пов'язується з її результатом, тобто з досягненням поставленої мети, а термін «efficiency» він вживає не у вузькому, а в спеціальному розумінні, наприклад, у звичайній промисловій практиці, де акцент робиться на «затрати — прибуток», а в широкому розумінні характеризує задоволення індивідуальних мотивів. Іншими словами, термін «efficiency» вказує на те, що рухає людьми, чим вони керуються у своїх діях, і пов'язується значною мірою з психологічними факторами поведінки людей. Ефективність (efficiency) пов'язана із задоволенням індивідуальних мотивів і за своїм характером є особистою.

Виміром ефективності (effectiveness) виступає досягнення загальної мети ².

У Великобританії проблеми ефективності також активно обговорюються і в теоретичному, і в практичному аспекті. У науковій літературі й офіційних документах вказується на подвійне розуміння терміна «ефективність»: effectiveness — ефективність і efficiency — дієвість. У доповіді Комітету казначейства і цивільної служби Палати общин ці терміни чітко визначені: effectiveness — ефективність, визначення мети, вимір прогресу в досягненні цієї мети і розгляд альтернативних засобів її досягнення; efficiency — дієвість — за даної мети і вибраних методик мінімізації витрат по відношенню до випуску (продукції, послуг, інформації та ін.) ³. Тобто ефективність стосується сфери досягнення публічно-політичної мети і засобів, якими вона досягається, і вимірюється тоді, коли це можливо. Дієвість акцентує увагу на взаємовідносинах витрат — мінімізація витрат і максимізація випуску. Дієвість включає вимірювання. Через те ці два поняття, як їх розглядають сьогодні у Великобританії, мають широко квантитативний (кількісний) характер і пов'язані з аналогічними методами.

В сучасних течіях американських наукових досліджень особлива увага приділяється проблемі ефективності не лише «діло-

¹ Див.: Green Y. R. Urban Management and Efficiency: A Systems Perspective // International Review of Administrative Sciences. 1977. № 3. P. 242.

² Див.: Barnard C. T. The Functions of the Executive. Cambridge Mass., Harvard Univ. 1968. P. 17, 60.

³ Див.: Thomas R. H. The Politics [of Efficiency and Effectiveness in the British Civil Service // International Review of Administrative Sciences. 1984. N 3. P. 240.

вої», а й «публічної»¹ адміністрації. Засновники нового напрямку намагались знайти місце для таких цінностей, як ефективність (економічна) й ефективність (дієва) у протиставленні «політиці» й «партійності», які характеризуються «помилковими», навіть морально «шкідливими» цінностями². Здорова система, що ґрунтується на наукових дослідженнях, вільна від політичного втручання.

Серед сучасних теорій публічної адміністрації найбільш поширені антистатистські теорії, доктрини невтручання в дії ринкових сил. Для них саме вільний ринок є механізмом сортування переможців і тих, хто зазнає поразки в конкуренції, і єдиним шляхом для дієвого соціального прогресу і людської волі. Від держави менеджери вимагають тільки підтримки стабільної фінансової політики і відкритих ринків. Теоретики «публічного вибору» не хотіли б позбавитися державного втручання. Ця теорія у 80-ті роки мала серйозний вплив на публічну адміністрацію США на федеральному рівні в її податковій і кредитній політиці. Проте для монетаристів із здоровим глуздом навіть незначне втручання уряду, який намагається виправити кон'юнктуру в економічному відношенні, призводить до ще гірших наслідків, а в політичному — до вияву диктаторства й авторитаризму. Різко негативне ставлення до публічної адміністрації зумовлено тим, що вона не заінтересована в комерційному результаті.

Далі ми ще повернемося до цих питань, а тут показали лише в загальній постановці визначення шляхів досягнення управлінської ефективності, що має прогрес суспільства і публічне сприяння, підкресливши, що загальна управлінська ефективність належить до найважливіших еластичних цінностей суспільства. Багато американських авторів висловлюють різні ідеї щодо зміцнення публічної адміністрації. R. B. Denhardt, E. T. Jennings вказують на необхідність інституціональних експериментів на мікрорівні для підвищення загальної урядової ефективності³. Інші зосереджують увагу на макрорівні — США в сучасному політичному й економічному світовому порядку. При цьому ті й інші не лише високо оцінюють інституційну мікро- або макроефективність, а й спеціально підкреслюють значення індивідуальної управлінської ефективності як основного засобу підвищення продуктивності публічної адміністрації в цілому. На думку St. Co-

¹ Державну адміністрацію названо не «державною», а «публічною» тому, що на перших порах розвиток держави відставав від розвитку публічних функцій (служб) суспільства, і така назва закріпилась в американській літературі.

² Див.: *Stillman R. J. Preface of Public Administration. A Search for Themes and Direction.* N.-Y., 1991.

³ Див.: *Denhardt R. B., Jennings E. T. Jr. eds. The Revitalization of the Public Service // Extension Publications Univ. of Missouri. Columbia. 1987.*

пен, публічний сектор може ефективно управляти, а інституційна ефективність може бути досягнута завдяки високій продуктивності саме менеджера. Значною мірою, підкреслює дослідник, ефективний публічний менеджмент є продуктом позитивної («можу — роблю») поведінки. Ефективні менеджери намагаються зрозуміти, чому проявляються ті чи інші явища і як їх можна змінити¹. Ряд авторів вважає, що ефективність і неефективність у цій сфері в основному мають політичний характер, однак доцільно, щоб ефективність була однією з багатьох серед конкуруючих цінностей в політичних процесах².

У кінцевому підсумку ефективність, на думку американських дослідників, є основною метою діяльності адміністративної організації, тобто всього того, що вона робить і чим зайнята, і першочерговим критерієм «хорошого» управління.

Більшість спеціальної літератури, в якій розглядаються проблеми управлінської ефективності, ґрунтується переважно на особистому досвіді або характеристиці особистих якостей, якими володіють «хороші» менеджери, на тому, що вони мають робити, щоб бути ефективними, і якими можуть бути результати їхньої діяльності. Р. Друкер пише, що головне в роботі управляючого її ефективність. Тому треба знати ефективність управляючого. Між ефективністю роботи людини і її розумовими здібностями чи знаннями існує слабка кореляція. Люди з розумом, глибокою проникливістю самі по собі ще не гарантують успіху і дії їх часто-густо бувають на диво неефективними. Багато з них не знають, що всі ці якості можна ефективно реалізувати лише через кропітку систематичну працю. Людина, що займається розумовою працею, не виробляє чогось такого, що само по собі є ефективним. Вона «видає» знання, інформацію, ідеї, а не матеріальну продукцію. Тому розумова праця на підлягає кількісному виміру. Не визначається вона і її затратами. Про неї судять за її результатами³.

Ефективності, як вважають спеціалісти з менеджменту, треба вчитись. Це — практика, практичні навички, яких слід набувати в процесі постійної і кропіткої праці. Р. Друкер виділяє п'ять таких навичок, які треба мати, щоб бути ефективним: 1) орга-

¹ Див.: *Cohen St. The Effective Public Manager; Achieving Success i Government. San Francisco, 1988.*

² Див.: *Downs G. W., Larkey G. D. Hearch for Government Efficiency From Hubris to helcllessness. N.-Y., 1986; Cleveland H. The knowledge Executive: Leadership in an Jnformation Society. N.-Y., 1985; Doig J. W., Hargrave E. C. Leadership and Jnnovation: A Biographical Perspective on Entrepreheurs in Government. Baltimore, 1987.*

³ Див.: *Drucker P. F. The Effective Executive. Harper and Row Publishers, N.-Y., 1967.—P. 1—7.*

нізувати свій час, починати не з постановки завдань, а з організації свого часу; 2) концентрувати увагу на тому, що можна зробити для того, щоб дієвіше вплинути на діяльність та результати організації, в якій працюєш; 3) спиратися у своїй діяльності на сильні сторони своїх колег і підлеглих і починати з того, що людина може робити, а не з того, що вимагає від неї та чи інша робота; 4) зосереджувати свої зусилля на кількох основних ділянках роботи, тобто на тих, на яких можна отримати високі результати; на виконанні головних справ першочергово; 5) приймати ефективні рішення¹. Ключ до успіху менеджерів у тому, що психологи називають потребою в його досягненні, бажанням роботи краще й більш ефективніше (*efficiently*), ніж це робилося раніш. Подібна думка не викликає принципових заперечень. Досягнення високої ефективності управління справді значною мірою залежить від особистих і професійних здібностей менеджера. Однак ефективність управлінської діяльності взагалі залежить не тільки і не стільки від особистих якостей менеджера, як від соціального середовища: наукової організованості всіх сторін суспільного життя планомірності та економічності використання природних, матеріальних, людських та організаційних ресурсів суспільства, національної злагоди і політичної стабільності, від багатьох чинників матеріального, соціально-політичного, організаційно-правового, морально-ідеологічного, психологічного й етичного характеру. У цьому комплексі чинників, які відбивають складну структуру суспільних зв'язків та взаємозалежностей, кожний з них має свою частку, своє призначення.

Визначальними елементами ефективної організаційно-управлінської діяльності є характер взаємовідносин, рушійні сили та процеси прийняття рішень. Активно впливають на зростання ефективності роботи апарату управління систематичний контроль за якістю і строками виконуваної роботи, використання науково-обґрунтованих нормативів затрат праці на здійснення конкретних управлінських операцій і норм чисельності управлінських працівників, ефективне використання управлінської техніки, сприйнятливість в опануванні передових прийомів роботи.

Отже, аналіз сучасних поглядів на проблему ефективності управління у розвинених державах дає змогу дійти висновку, що в основі результативності капіталістичної системи управління лежить головний критерій — економічний: «ефективність — показник прибутку», який і зумовлює принципи, форми і методи оптимізації капіталістичної управлінської діяльності. У зв'язку з цим доцільно відзначити і певну концептуальну та методично

¹ Див.: *Drucker P. F. The Effective Executive. Harper and Row Publishers. N.-Y., 1967.—P. 23—25.*

протилежну строкатість існуючих підходів до проблеми ефективності управління, проте їх об'єднує намагання посилити життєздатність капіталізму і його системи управління, що робиться небезуспішно.

Вирішення проблеми досягнення високої ефективності управління залежить від багатьох умов (техніко-технологічних, фінансово-економічних, політико-правових, морально-ідеологічних, організаційно-управлінських) та професійно-особистих якостей менеджерів. Саме в процесі управління і пов'язуються всі умови, важелі й засоби досягнення зазначеного завдання. Тому шлях до досягнення високої ефективності будь-якого виду суспільної праці лежить через підвищення ефективності управлінської діяльності.

◀ Свідчення тому — наша дійсність. Сьогодні вже всі визнають, що зруйнування державно-політичної, економічної й соціальної систем було б менш катастрофічним, якби з самого початку створення суверенної України не було допущено помилок в багатьох сферах суспільного життя і передусім в управлінні. Політична нестабільність, невизначеність політичного й економічного курсу розвитку, амбіційні чвари нових лідерів, партій і рухів, відсутність контролю за строками і якістю виконання завдань, різке падіння дисципліни й відповідальності працівників, всезростаюча їх корумпованість і бюрократизація призвели фактично до некерованості економікою та й усім суспільством. Управлінська праця втратила свою суспільну значущість, а її ефективність наблизилась до нульової відмітки.

Не може бути високої ефективності суспільного виробництва при поганій організації управлінської праці і низькій ефективності управління виробництвом, тому що результати діяльності управлінських працівників реалізуються в праці осіб, що безпосередньо зв'язані з матеріальним виробництвом. Відповідно і рівень продуктивності управлінської праці впливає на загальний рівень продуктивності сукупної праці та ефективність суспільного виробництва. Ось чому підвищення ефективності і якості роботи всіх ланок системи управління, удосконалення її структури, організації та практичної діяльності є важливими складовими елементами радикального процесу поліпшення якісних характеристик сучасного суспільного розвитку нашої країни. Це особливо наочно виявляється у сфері економіки.

Відомо, що частка управлінських неузгоджень у загальних виробничих втратах за своїми матеріальними наслідками значно більша за втрати від поганої організації праці безпосередньо на робочому місці. А коли врахувати, що продуктивність працівників сфери управління не тільки не зростає, а за останні роки

навіть різко знизилась, як і продуктивність праці робітників, то втрати суспільної праці ще більші. Втрата управління державним сектором виробництва та неефективний вплив на інші структури є одними з головних причин безперервного спаду виробництва, який тягне за собою економічну катастрофу та зубожіння більшості населення. А коли втрачається керованість основними суспільними процесами, то стан суспільства стає хаотичним, починаються безладдя, катаклізми в усіх сферах людського буття, відкидається всяка законність, посилюється конфронтаційність, зростають злочинність, корупція. Важелі управління перехоплюють мафіозні структури. Через це роки так званої реформістської діяльності не тільки втрачені, а й принесли великі збитки менталітету держави й народу України. Ми можемо зберегти країну та її економіку, зупинити руйнівні процеси тільки радикальним способом поліпшивши організацію і функціонування всієї системи управління, забезпечивши узгоджену роботу всіх управлінських структур у центрі і на місцях.

Нині дедалі більше стає очевидним, що соціально-економічний розвиток можна забезпечити лише при зростаючому використанні управлінських ресурсів. Інакше неможливо реалізувати об'єктивні можливості нового суспільства. Шлях до досягнення високої якості й ефективності будь-якого виду соціальної діяльності людини лежить через підвищення ефективності та якості управління. Ось чому різке підвищення якості й ефективності управлінської діяльності, функціональної результативності роботи державного апарату стало важливим політичним, економічним та організаційним завданням сучасного періоду.

Тому, коли ставиться завдання проведення глибоких економічних, політичних і соціальних перетворень, одночасно висувається вимога підвищення ефективності та якості управління. Система управління має бути зорієнтована на досягнення поставленої мети в найкоротший строк при найменших витратах матеріальних, фінансових і людських ресурсів, тобто вона має бути ефективною, соціально результативною. Так, І. Є. Рисин вважає, що підвищення ефективності управління може відбуватися при незмінному рівні ефекту і зниженні витрат на його досягнення; зростанні ефекту й стабілізації рівня витрат, ефекту і витрат при випереджаючому темпі змін першого¹.

Співвідношення між отриманими результатами і затратами живої та уречевленої праці на їх досягнення відображує ефективність управлінської праці. Ця науково-практична управлінська категорія органічно пов'язана з виробничо-економічною ка-

¹ Див.: Рисин И. Е. Эффективность управленческого труда. Политико-экономическое исследование. Воронеж, 1990.

тегорією «продуктивність праці»¹. Дві ці категорії характеризують можливості людини в досягненні певних результатів праці, що залежить від розвитку її фізичних сил, духовності, інтелекту та умов виробництва. Однак якщо поняття «ефективність» як науково-практична управлінська категорія значною мірою використовується в якості узагальненого соціально-економічного та соціально-політичного показника кінцевих результатів, то поняття «продуктивність» більшою мірою має виробничо-економічний зміст, тобто виявляється при матеріально-речовому перетворенні природних ресурсів на різні продукти, призначені для особистого й суспільного використання, тобто це категорія щоденного господарського буття.

Крім того, продуктивність праці кількісно вимірюється — це кількість виробленої продукції за одиницю робочого часу (година, зміна, тиждень, місяць, рік) або кількість робочого часу, затраченого на одиницю продукції. У сфері управління продуктивність праці обчислюється за обсягом виконаної роботи і затратами живої праці. Кількісне вимірювання продуктивності праці може бути лише у тих державних службовців, які виконують допоміжно-технічну роботу. Однак це не означає, що праця у сфері управління не має бути продуктивнішою. Для цього треба постійно підвищувати її технічну оснащеність, а також проводити операційний аналіз (за окремими операціями) і раціональний синтез, щоб звести ці операції в логічно послідовну систему, що передбачає і контроль за їх здійсненням.

Проте управлінська діяльність (розумова за своїм характером) в усіх своїх проявах практично не підлягає такому чіткому операційному контролю, як фізична праця, в процесі якої послідовність операцій точно програмується і контролюється. Відомо, що високої продуктивності праці можна досягти і при потогенній системі, а ефективна діяльність вимагає певного ступеня свободи учасників трудового процесу. Це одна з важливих об'єктивних умов високої ефективності різних видів соціальної діяльності. Тобто праця у сфері державного управління характеризується насамперед такою соціально-економічною категорією, як ефективність. Саме у цій категорії віднайшли своє відбиття техніко-економічні і соціальні результати праці. Останні хоч і мають певні якісні показники, однак не піддаються точному кількісному виміру. Співвідношення між цими результатами і затратами живої та уречевленої праці і є свідченням ефективності управ-

¹ Розрізняють індивідуальну продуктивність праці, що враховує лише затрати живої праці окремого робітника й суспільства, і продуктивність праці, що зумовлена затратами як живої, так і уречевленої в матеріальних засобах праці.

лінської діяльності. Нарешті, основний висновок — управлінська праця за своєю сутністю й соціальним призначенням має бути ефективною, тобто кінцевий результат її у будь-якій сфері людської діяльності має відповідати соціальній меті суспільства. Можна сказати, що ефективність управління в кінцевому підсумку є своєрідною мірою корисності управління.

✓ Слід зазначити, що висока ефективність управлінської праці не завжди пов'язана із значними матеріальними витратами. Сьогодні країна витрачає великі кошти на утримання управлінських структур, надаючи їх працівникам, переважно «номенклатурним», такі привілеї яких не знала соціалістична номенклатура, а соціальна віддача від управління якщо не нульова, то дуже незначна в усіх сферах суспільного життя. Інколи ефективність розглядають як досягнення мети незалежно від матеріальних або часових затрат (наприклад, вирішення особливої соціально значущої наукової проблеми, створення шедевру мистецтва тощо, коли кінцевий результат визначає ефективність).

Отже, ефективність праці можна визначити як відносини, що складаються в суспільстві з приводу економії часу в усіх формах їх прояву в процесі функціонування робочої сили, економії, визначеною метою, основним економічним законом формації. При цьому ефективність роботи працівника передбачає не тільки облік результату його функціонування по створенню суспільно корисного продукту, а й облік важливого соціального аспекту — рівня задоволення потреб працівника у праці. Тому в системі показників ефективності праці робітника мають бути і показники соціального аспекту. При цьому виявляється більш глибокий зміст ефективності роботи працівника порівняно з його продуктивністю, що визначається якістю продукції за одиницю часу.

Під ефективністю управлінської праці слід розуміти результат досягнення поставленої соціальної мети при максимально можливій економії суспільної праці, іншими словами, досягнення певної мети при найменших витратах, тобто штучне злиття результатів і засобів. Власне, це і управлінська діяльність, яка включає в себе мету, засоби, сам процес і результат. Праця — це доцільна діяльність людини, спрямована на видозміни і пристосування предметів природи для задоволення своїх потреб. Як і кожний конкретний вид діяльності (матеріальний, духовний, виробничий, трудовий, нетрудовий та ін.), управлінська діяльність за своєю метою і результатами має бути ефективною — в цьому її суть і призначення.

Для якісної і кількісної характеристики управлінської діяльності, певно, доцільно ввести поняття загальної і часткової ефективності управлінської праці залежно від місця і рівня обліку її результативності. Часткова ефективність виявляється в резуль-

татах праці на конкретних робочих місцях управлінського персоналу, а загальна — характеризує ступінь поліпшення сукупних показників управлінської діяльності. Однак чіткого розмежування робіт пов'язаних з виконанням функцій управління, в апараті управління немає — їх виконує фактично весь управлінський персонал, що значно ускладнює проблему виміру загального і часткового ефекту управління. Тому можна визначити загальний ефект від виконання функцій управління і частковий ефект від трудової діяльності персоналу апарату управління. При такому підході можна визначити, наприклад, ефективність від організаційно-технічних заходів щодо вдосконалення управління виробництвом з відношення кількісних і якісних показників виробництва до витрат на управління до і після проведення цих заходів.

Природним є бажання визначити загальний ефект управління, проте на шляху його виникає безліч теоретичних і практичних питань, які важко розв'язувати, починаючи з самого поняття ефективності управління і закінчуючи критеріями її виміру. Не можна математично точно визначити, через який час можна мати управлінський ефект (результат) в загальному результаті управлінської діяльності. Хоч у науці управління робляться спроби визначити загальний критерій ефективності управління, однак науково обгрунтованих формул розрахунку «чистої» ефективності управління досі немає. Та і навряд чи це можливо, оскільки на результат функціонування об'єкту управління справляють вплив й інші чинники — політичного, соціального, психологічного та іншого порядку. Після ретельного аналізу ми переконуємося в неможливості зводити результати управління до одного показника і мати єдиний критерій управління. Спроби визначити ефективність управління через просте співвідношення результатів і втрат у кращому разі дає змогу оцінити ефективність з економічних позицій, але не менш важливими є і соціальні результати.

В управлінні важливими є передусім матеріальний зміст діяльності та кінцевий результат функціонування системи. Звідси прямий зв'язок між поставленою метою і ступенем її досягнення відображається в кількісних і якісних змінах стану об'єктів управління.

Не можна зводити багатомірне поняття «управління» лише до категорії «управлінська праця» — воно більш складне і суттєво відрізняється від другого. Що ж найбільшою мірою характеризує сутність соціального управління? *По-перше*, управління є соціальною функцією, яка виникає з потреби самого суспільства як складної динамічної системи і супроводжує всю історію суспільства, набуває політичного характеру і відповідних дер-

жавних форм з виникненням держави. Для кожного типу соціальної організації, кожного конкретно-історичного суспільства характерні свій зміст, свої специфічні процеси, форми і методи управління. Тому соціальне управління не може бути зрозумілим у відриві від середовища його здійснення. Соціальне управління — елемент системи суспільних відносин, і його характер, зміст залежать від їх суті. В свою чергу, доцільно розглядати управління як іманентний соціальній організації елемент, як засіб її існування. Соціальна організація — складна самокерована система, яка постійно перебуває в русі і не може існувати без безперервного управління. *По-друге*, зміст управління як соціальної функції виявляється в організаційній діяльності людей, що досягається шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації і контролю.

Можна сказати, що організація діяльності передбачає метод досягнення мети, а управління виступає як засіб гармонізації процесу суспільного розвитку. Управління лише тоді ефективне, коли успішно скоординовані спеціальні зусилля багатьох людей. Проте коли зусилля групи людей координуються (об'єднуються в систему, організацію), створюється щось більш-менш таке, що за кількістю і якістю відрізняється від усього, властивого простій сумі зусиль цих осіб, створюється система управління, яка складається з управляючої і керованої підсистем. Взаємодія їх і є процесом управління. Тому, коли ми говоримо про ефективність управління, то маємо на увазі не тільки результат праці службовця — важливого елемента системи управління, який практично і виконує управлінську працю, а й результат взаємодії всіх її елементів і передусім управляючої і керованої підсистем. При цьому ефективність зусиль управляючої системи не можна зводити до оцінки її внутрішньої діяльності без обліку результативності дії на об'єкт управління. Хоча відомо, що деякі управлінські органи часто працюють у нас на «холостих обертах», вирішуючи свої внутрішні завдання. В цілому для будь-якої управлінської системи визначальним є матеріальний зміст діяльності, кінцевий результат її функціонування. В цьому основна суть і соціальне призначення управління.

Доцільно зробити ще одне методологічне зауваження, що має фундаментальне значення: ефективність управління меншою мірою визначається його внутрішньою природою порівняно з ним, як воно сприймається зовнішнім середовищем, об'єктами управління (добровільно, насильно, байдуже та ін.). Це дало змогу Б. Гаврилишину запропонувати таке рівняння: ефективність влади — це прийнятність влади¹. Хоча, на перший погляд, це еле-

¹ Див.: Гаврилишин Б. Вказ. праця. С. 149.

ментарно, однак ми все частіше стикаємося з переоцінкою значення внутрішніх структурно-функціональних характеристик управління.

Ефективність системи управління можна визначити як результат дії управляючої підсистеми на керовану з метою добитись успішного функціонування всієї системи управління, досягнення поставленої мети при найменших трудових і організаційно-матеріальних витратах. Досягти заданої мети можна оптимальним або іншим шляхом, що залежить від комплексу причин: організаційної структури, процесу прийняття основних і часткових рішень, професійної підготовки управлінських кадрів, технічної бази для обробки інформації та ін. Проте може бути вибрана і помилкова «траєкторія», і тоді система управління стає неефективною. Більше того, можливий і неправильний шлях руху до заданої мети, який не тільки не приведе до неї, а й може викликати розлад системи і втягти її на незворотний шлях. Яскравим прикладом цього може бути Україна, де після проголошення незалежності допущені серйозні помилки не лише в управлінні, а й у загальних підходах до суспільного розвитку. Звідси глибока криза всієї сьогоденної державної системи, прогресуючий параліч економіки, зростаюча дестабілізація суспільства. Тільки науково обгрунтована, чітко визначена мета і оптимальний шлях руху до неї врятує державу від катастрофи. А керованій підсистемі треба вибрати такі способи і засоби руху, які забезпечать досягнення мети найкоротшим шляхом і при найменших витратах наявних ресурсів. Тільки в такому разі ефективність управляючої підсистеми буде найвищою.

Отже, ефективність управління — це ефект (результат), що зіставлений з витратами на його досягнення. У цьому разі ефект управління враховує і витрати управління, тому можна говорити про ефективність управління. Витрати на управління повинні включати в себе витрати не тільки на систему управління, а й на реалізацію управлінських рішень, це впливає із змісту ефекту управління.

Розуміння ефективності управлінської діяльності вимагає також відповіді на ряд питань. Якими є індивідуальні вимоги роботи? Які типи людей найбільш відповідають цим вимогам? Що мають робити управляючі, щоб привести організацію до успіху? Нарешті, які результати ефективного управління? Як виступає ефективність в якості динамічного взаємозв'язку особи, процесу й результату? На жаль, для вітчизняної літератури здебільшого характерна односторонність у висвітленні цих питань, концентрація уваги лише на процесах і результатах, пов'язаних з ефективним управлінням, не увага до мотиваційної діяльності, інтересу людини.

Якщо термін «ефективність» пов'язується з результатами управлінських дій, тобто досягненням поставленої мети, то в кінцевому підсумку це стосується до задоволення індивідуальних мотивів. Іншими словами, термін «ефективність» показує, що рухає людьми, чим вони керуються у своїх діях, значною мірою пов'язаний з психологічними факторами поведінки людей. Такими мотивами є побажання, намагання, потреби людей. Ефективність спільної дії — це ступінь задоволення цих мотивів. Єдиною детермінантою цієї ефективності є індивідум, оскільки мотиви в кінцевому підсумку є індивідуальними.

Для того щоб бути ефективною, система, що ґрунтується на співробітництві людей, має давати додаткові можливості для задоволення особистих мотивів. І управлінську ефективність потрібно тоді розглядати як функцію взаємодії мотивації і можливостей.

Однак ефективність управлінської діяльності залежить не тільки від інтересу та особистих якостей менеджера, а й від особливостей його роботи, його становища, мотиваційної політики та практики організації, що склалася. Р. Дгускер зазначав, що між ефективністю людини та її розумовими здібностями або її знаннями існує слабка кореляція. Люди розумні, з глибокою проникливістю самі по собі ще не гарантують успіху і часто бувають досить неефективними. Багато з них не знають, що всі ці якості можна ефективно реалізувати тільки шляхом кропіткої систематичної праці.

Розум, уявлення, теоретичні й практичні знання — обов'язкові передумови, ресурси, на основі яких ефективність перетворюється на результати. Головні детермінанти ефективного управління — стиль керівництва, технологія управління та система мотивації. Підтримання цих трьох елементів у стані динамічної рівноваги забезпечить високу ефективність управління.

Отже, результат функціонування системи управління залежить від багатьох факторів, сил, засобів, ресурсів, які багато в чому залежать від якості управлінської підсистеми.

Найважливішою формою державної управлінської діяльності і політико-юридичним засобом управління поведінкою людей у державно-організованому суспільстві є право. Воно є конститутивним компонентом управління. Право встановлює і стимулює мірило людських вчинків, забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативно оформлену директивну основу управління, визначає права і обов'язки (компетенцію) державних органів, їхніх структурних підрозділів та службових осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплює найбільш раціо-

нальний процес управлінської діяльності, підтримує належну організованість і дисципліну учасників управлінського процесу.

Велику роль відіграє право в упорядкуванні роботи з інформацією, а управління і являє собою процес обробки й видачі інформації (принаймні на роботу з інформацією йде до 80 % усіх затрат праці у сфері управління). Без налагодженого інформаційного процесу прийняття оптимального рішення управлінських завдань неможливе.

Отже, право фактично опосередковує майже увесь комплекс управлінських дій, вносить визначальний елемент правомірності у здійснення державного управління, створює режим законності управління, закріплює об'єктивно обґрунтовані організаційні структури та раціональний порядок їхньої діяльності, тобто створює умови для досягнення високої ефективності управлінської діяльності.

Крім того, право сприяє оптимальному використанню усіх чинників, що впливають на ефективність управління. Дія цих чинників, не лише опосередковується правом, а й істотно посилюється або послаблюється залежно від рівня цього опосередкування. Тим самим право відрізняється «найскрізним» і комплексним характером, забезпечуючи в більшій чи меншій мірі дію усіх інших чинників підвищення ефективності управління¹.

Справді, у праві відбиваються ступінь демократизму суспільства і управління, принципи соціальної справедливості, функціонально-структурна характеристика управлінських ланок, вимоги до кадрів управління, до методів, стилю і культури їхньої роботи, рівня професіоналізму і дисципліни, моральних якостей, етики поведінки та ін.

Інакше кажучи, можна говорити про своєрідний міжфакторний характер впливу на ефективність управління і розуміти неоднозначність, різноаспектність цього впливу. Право впливає на управління та ефективність його самим фактом свого існування.

Важливий і самостійний аспект впливу права на ефективність управління полягає в дії права як регулятора управлінської діяльності, покликаного забезпечити оптимальний правовий режим усіх її «статичних» — «динамічних» проявів. Своєрідна управлінська функція самого права також посилює вплив його на підвищення ефективності управління.

Право вказує не лише на те, що і як має зробити суб'єкт управління, не тільки визначає допустиму і можливу поведінку, встановлює контури управлінських рішень, а й зумовлює знач-

¹ Див.: Аверьянов В. Б. Роль права в повышении эффективности государственного управления // Эффективность и качество управленческой деятельности. К., 1980. С. 127—153.

ною мірою їхній зміст. У процесі застосування, суб'єктами управлінської діяльності права об'єктивується його регулююча дія, а це сприяє розитковій ініціативі, творчого ставлення до виконання службових обов'язків.

Застосування права в процесі управління є водночас функціональною якістю і самого управління, але при цьому не слід забувати, що застосування права є самостійним правовим явищем. В той же час правозастосування за своєю природою є управлінською діяльністю.

Право не само по собі є ефективним чи неефективним. Якщо воно стає таким у процесі цілеспрямованої діяльності, то загальна характеристика права, правових норм має зводитися до якісних рис — обґрунтованості, чіткості, об'ємності охоплення суспільних відносин, своєчасності та ін. За високої якості усі норми права мають однакову ефективну потенцію, тоді як ефективність діяльності із застосування цих норм, як правило, різна.

Висока якість правової регламентації управлінського процесу надає йому сталості, законності й ефективності.

При цьому не існує односторонньої залежності між управлінням і правом. Чим ефективніше функціонує управлінський процес, тим ефективніший і юридичний механізм управління, а отже, й ефективніше само право.

Отже, у забезпеченні з боку права належного рівня урегульованості суспільних відносин полягає один з найбільш суттєвих проявів впливу права на ефективність державного управління. Ось чому без знання правового аспекту не можна визначити і здійснити на практиці систему заходів з підвищення ефективності державного управління. Ефективність управління — це й ефективність права і навпаки.

Тож, у забезпеченні з боку права належного рівня врегульованості усієї сукупності суспільних відносин полягає один з найбільш «зримих» проявів впливу права на ефективність державного управління. Тому без знання правового аспекту не можна правильно визначити і здійснити на практиці систему заходів по підвищенню ефективності державного управління.

Суспільству не байдуже до того, як здійснюється управління, воно зацікавлене у його високій якості. Якість управління — це чітко визначені, науково обґрунтовані його мета і завдання, об'єктивна визначеність функціонально-структурної побудови управлінських органів, сучасні форми і методи діяльності; демократизм; технічна оснащеність і такі особистісні характеристики службовців апарату управління, як почуття обов'язку, компетентність, діловитість, творчість, суворе дотримання законності, дисциплінованість, принциповість і непримиренність до недоліків, чіткість, тактовність у спілкуванні та ін.

Під якістю управління слід розуміти сукупність суттєвих властивостей управлінської діяльності, що характеризують її здатність задовольняти потреби прогресивного розвитку суспільства, тобто ідеться про забезпечення максимальної раціональності в організації і діяльності апарату управління.

Останнє і може бути саме найголовнішим зауваженням до проблеми ефективності управління — це людська специфіка управління, справжнє сприйняття людської сутності управління, яке здійснюється людиною і для людини. Тому в названій проблемі можна бачити не тільки і не стільки техніко-управлінський, скільки особистий аспект, що забезпечує права і свободи людини, її зацікавленість у певних соціально-економічних і соціально-політичних наслідках управлінських рішень і дій.

Тобто ефективність — це основна оціночна категорія управління. Це складне явище, яке визначається співвідношенням людських, організаційних, часових, науково-технічних, матеріальних ресурсів і отриманих результатів. Тому тільки оптимальне використання цих ресурсів може забезпечити високу ефективність управління.

Рівень і темпи підвищення ефективності управління визначаються насамперед досягнутим рівнем виробничих сил і характером виробничих відносин, а також багатьма факторами суспільного характеру, які розглянемо далі.

Глава 4. КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ

Для другої половини нашого століття є характерним намагання досягти високої продуктивності і ефективності будь-якого виду діяльності. Складність полягає у вимірі і концептуалізації ефективності, зокрема у сфері управління. Оскільки на ефективність впливає комплекс умов, що самі змінюються, остільки ефективність не є константою, вона чутлива до багатьох чинників, пов'язаних з поведінкою людей, тобто до поняття ефективності слід підходити з урахуванням її соціальних результатів.

У визначенні соціальної сутності управління слід розрізняти такі категорії, як цінність та оцінка. Якщо цінність дає загальну, базову характеристику предмета і явища, то оцінка відбиває позитивну і негативну сторони їх. Водночас висока ефективність управління є одним з проявів його соціальної цінності. Належність тих чи інших явищ до соціальних цінностей визначається суспільним устроєм і нормами людського співжиття, тому вони не однорідні в різних за своїм економічним і політичним устроєм суспільствах, але в основі їх завжди лежать загальнолюдські цінності.

На думку деяких авторів соціальна цінність значною мірою характеризує статику об'єкта, в той час як ефективність — динаміку його. У практиці управління соціальна цінність певного управлінського рішення або дії може не викликати сумніву, хоча ефективність їх часто залишається низькою. Ефективною і соціально цінною є така управлінська діяльність, яка має позитивні результати, тобто коли досягається об'єктивно обумовлена мета. Це положення дає загальне якісне уявлення, але цього не досить для отримання кількісного виміру ефективності, якщо ми хочемо порівняти результати управлінських дій з метою, якої реально досягнуто об'єктом управління. Щоб отримати знання про ступінь ефективності управління, потрібно передусім з'ясувати: як можна виміряти ефективність. Це допоможе визначити шляхи, форми, методи і засоби для отримання надійних та вірогідних результатів.

Останнім часом у зв'язку з ускладненням соціальних процесів, а також розширенням можливостей електронної техніки спостерігається значне збільшення кількості критеріїв і показників для визначення параметрів численних суспільних явищ, в тому числі і у галузі управління.

Отже, поняття ефективності передбачає певний елемент порівняння. Та чи можна кількісно виміряти ефективність функціонування системи управління апарату управління? Суворому кількісному виміру цей показник піддається важко. Хоча нам можуть бути досить добре відомі залежності, що пов'язують кінцевий результат з виконаним обсягом і змістом управлінської діяльності, але ці залежності не завжди можна кількісно виміряти, так само і новий стан системи не завжди можна описати за допомогою кількісних характеристик. До того ж і сама «технологія» управління в цілому не має кількісних показників і «виміряти» ефективність функціонування системи на проміжних і кінцевих етапах руху до завданої мети можна не кількісно, а шляхом якісної оцінки стану її, що і є основою визначення ефективності функціонування системи.

Хоча ефективність управління — це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень), проте це міркування не дає змоги кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління. Насамперед слід видокремити критерій, за яким можна оцінювати міру результативності функціонування систем управління, тобто **критерій ефективності**. Якщо метою управління є досягнення об'єктом управління бажаного стану, то змістом ефекту управління є досягнення цілей управління. Отже, критерій ефективності управління можна сформулювати як рівень

досягнення цілей управління, міри досягнення об'єктом управління бажаного стану.

Так само як змінюються цілі управління, змінюються і критерії ефективності. Тому при визначенні ефективності управління слід чітко формулювати й диференціювати цілі управління. **Критерій ефективності управління має застосовуватися не до засобів, а до мети.**

Відомий вчений у галузі організаційної ефективності R. M. Steers, досліджуючи 17 різноваріантних моделей організаційної ефективності, з'ясував, що вони застосовували понад 14 різних вимірів ефективності. Це, зокрема, свідчить про марність спроб виміряти організаційну ефективність¹. І далі він зазначив, що загальною для багатьох соціальних теорій є та обставина, що раціональність ототожнюється з ефективністю (efficiency)². Технічна раціональність — це економічно обгрунтоване досягнення окремої цілі; економічна раціональність — це наближення до максимального значення багатьох цілей. Соціальна раціональність — раціональність соціальних систем. Її вимір — завдання більш обмежене, ніж визначення економічної сторони ефективності. Все питання в мірі пізнання їх змісту. Крім того, немає підстав ефективність підмінювати поняттям раціональності: ефективність ширша за раціональність, хоч економічна ефективність і пов'язана з принципом раціонального господарювання.

Питання теорії, методології і методики оцінки функціонування апарату управління не отримали у вітчизняній літературі глибокої розробки. Наведені в літературі критерії оцінки стосуються передусім ділових характеристик працівників, в той час як більш важливе значення у справі підвищення ефективності управлінської діяльності мають періодична оцінка стану реалізації завдань, оцінка виконуваної роботи за основними параметрами, орієнтація на результати праці, комплексна оцінка якості і кількості виконаної роботи. У соціологічній науці робляться спроби вирішення проблеми кількісної оцінки ефективності управлінської діяльності. Однак їм властивий досить низький науковий рівень і, як правило, умоглядний і описовий характер їх з відображенням загального стану розробки теорії ефективності. Значно легше визначити економічну сторону ефективності, в показниках якої досить зручно представляти результати до-

¹ Див.: Steers P. M. Problems in the Measurement of organizational Effectiveness // Administrative Science Quarterly, 1975. December, 20. P. 546—557

² P. Diesing розрізняє п'ять основних типів раціональності (ефективності): правову, політичну, функціональну, технічну і субстанційну (див.: Diesing P. Reason in Society: Five Types of Decisions and Their Social Condition, Urbana, 1962.

сягнення мети функціонування системи. Оцінка тут заснована на кількісному вимірі економії трудових, часових і фінансових витрат. Річна економічна ефективність управлінського персоналу у сфері управління у загальному вигляді визначається як відношення економічного ефекту, отриманого в результаті економії витрат, до загальної суми витрат на управління і розраховується за формулою $E_y = \Delta_y / Z_y$, де E_y — річна економічна ефективність управлінського персоналу; Δ_y — річний економічний ефект, тис. крб.; Z_y — сума річних витрат на управління, тис. крб. Річний економічний ефект визначається сумою економії витрат на управлінську діяльність за рік¹.

Має право на існування і більш елементарна формула обчислення ефективності: $E = P_z / P_f$, де E — ефективність; P_z — запланований результат; P_f — фактичний результат.

Однак управління в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства не може бути зведене до економічного ефекту, тут не менш важливі політична, соціальна, психологічна і морально-етична сторони. Проте об'єктивні труднощі кількісного виміру результатів управлінської діяльності впливають з обмежень на переклад соціальних цінностей мовою математики. Це справді складно. Однак, незважаючи на специфічність соціальних процесів, не треба перешкоджати спробам використання кількісних, економіко-математичних методів і електронної техніки для аналізу й оцінки етапів і функцій управління. Для цього активно запроваджується системний метод вивчення і організації управління, використовуються нові методи соціології, моделювання, кібернетики, інформатики і, нарешті, комп'ютеризація управлінських процесів². Очевидно, що соціальні процеси за своєю природою не можна повністю формалізувати і виміряти. Важко уявити собі, як такі людські риси і цінності, як гуманізм, егоїзм, альтруїзм, емоції, пристрасті, а також уся гама людської психіки й духовної сфери, які тією або іншою мірою впливають на процеси управління і відбиваються на їхній ефективності, можна формалізувати і точно виміряти. Батько кібернетики Норберт Віннер вважав, що застосування до невизначених за самою своєю сутністю явищ, пов'язаних з людськими емоціями, визначених і точних формул «некорисно і нечесно», це «обман і марна втрата часу». І все ж таки, застосування методів кількісного аналізу управління (до речі, як і в юриспруденції) поволі набуває поширення.

¹ Див.: Чернов В. М., Антосенкова Л. Д. Повышение эффективности работы аппарата управления. С. 58—70.

² Техніко-управлінський напрям дедалі активніше розглядається як один з основних питань науки управління (див.: Pirnat R. Ефективність управлінської системи в соціальній кризі // Pravná Misao. Sarajevo. 1989. № 1—2. С. 107—117).

йбільш яскраво демонструють Г. Кунц і С. О'Доннел. Вони на меті, насамперед, довести, що ефективне управління «завжди ситуативне», при цьому основним конструктивним положенням ситуативного підходу, а саме його використовують вони у своїй книзі, є «проекування середовища, в якому люди працюють спільно в групах, зданих досягти мети»². І все ж «ситуативні» ідеї використовуються ними лише на описовому рівні. Можна було б за аналогією навести приклад ставлення до цієї проблеми юристів. Так Л. С. Явич пише: «Перспективним слід вважати спроби представити дії різних факторів (в тому числі і правової норми) у вигляді певних індикаторів, які можна було б піддати квантифікації, шкалуванню, цифровому (графічному) вираженню і порівнянню. Якби це вдалося (поки все ж не можна сказати, що таке кількісне відображення якісних процесів соціальної дійсності, пов'язаної з вольовими відносинами, вдасться здійснити), то тоді можна було б вдатися до ряду задовільних методів, які допомогли б «видокремити» дію правової норми. Йдеться про методи кореляції, дисперсійного і факторного аналізу, про теорію гри та ін. далі, визнаючи можливість кількісного вираження якісних станів, автор говорить про те, що сучасний математичний апарат, розроблений на підставі головним чином фізичних явищ, поки що мало пристосований для відображення соціальних процесів, особливо таких, які пов'язані з емоціями, волею і свідомістю індивідумів, з ціннісними орієнтирами поведінки.

Один з важливих шляхів підвищення ефективності управління — це пошук і використання таких факторів (індикаторів) управлінського процесу, які могли б служити їх кількісній (числовій) характеристиці. Ще Галілей закликав вимірювати все доступне вимірюванню і робити недоступне виміру доступним. У зв'язку з розвитком ринкових відносин у системі управління економікою виникає визначення споживної вартості управлінської «продукції», якою є інформація, адже управління і є процесом збирання, обробки та видані інформації. За такого підходу можлива вартісна оцінка такої роботи. Тим більше, що управлінська «продукція», опредмечуючись у матеріальних результатах виробничого процесу, в кінцевому підсумку має товарний характер. Та при цьому складно виділити частку ефекту, якого одержано за рахунок управлінської діяльності.

¹ Див.: Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: В 2 т. М., 1981.

² Явич Л. С. Право и общественные отношения: основные аспекты содержания и формы советского права. М., 1971. С. 135.

Идется про використання великого потенціалу електронної обробки управлінської інформації, робота з якою становить до 80 відсотків усіх затрат праці в сфері управління. Управлінська діяльність складається з трьох головних компонентів: операцій з реєстрації, збирання, передачі, збереження і обробки соціально-економічної і науково-технічної інформації, процесу прийняття рішення і процесу виконання його. Відомо, що ці компоненти тісно взаємопов'язані. Інтенсифікація інформаційних процесів безпосередньо впливає на якість рішень, що приймаються, та виконання їх. Вимір доступних кількісній характеристиці факторів і явищ процесу управління є основою досягнення високої ефективності. Проте на цьому шляху дослідника очікує багато труднощів. Вони є наслідком відсутності науково обгрунтованих нормативних затрат управлінської праці, норм чисельності працівників апарату, слабкого контролю за строками і якістю виконання завдань, низької дисципліни і відповідальності службовців, недостатнього використання організаційної і обчислювальної техніки. На думку праксеологів, будь-яку працю, перш ніж удосконалювати її, підвищувати продуктивність та ефективність, слід оцінити. І в принципі немає такої праці, таких дій, результати яких не можна було б виміряти й оцінити. В основі більшості класичних концепцій оцінки дій лежить один з принципів Г. Емерсона: «Все довкола нас, вся природа вчить, що високі результати створюються скороченням, а не посиленням зусиль... Ми несправедливо вважаємо, що зусилля вимірюється результатом... Вимірюючи будь-який вид зусилля за його результатами, ми бачимо, що він падає з максимуму до мінімуму, а потім знову піднімається до нового максимуму, так що на цій кривій є лише один пункт, де максимальний результат збігається з максимальним зусиллям. Цей пункт і відповідає ста відсоткам продуктивності»¹. Однак праця з управління в соціальній сфері досить важко піддається оцінці. Цей тип праці безпосередньо не виробляє споживної вартості, яку можна було б виміряти. Він належить до розряду розумової праці, оцінка ефективності якої взагалі і управлінської праці зокрема вимагає особливого підходу, специфічного понятійного апарату. І все ж є спроби перевести економічні категорії або категорії, що застосовуються при оцінці фізичної праці, в сферу розумової праці, практично не змінивши їх попереднього стану. Оперування даною термінологією при вимірі ефективності управлінської праці може потягнути за собою неправильне її тлумачення, що позбавляє її всього смислового навантаження. Працівник розумової праці лише відтво-

¹ Эмерсон Г. Двенадцать принципов производительности. М., 1972. С. 144—145.

рює знання, інформацію, ідеї, а не матеріальну продукцію. Розумова праця не підлягає звичайному кількісному виміру і не виробляє чогось такого, що само по собі ефективно. Тільки якісно результати в найбільшій мірі характеризують управлінську — розумову за своєю природою — працю.

Спеціалісти в галузі промислової психології та управління зазначають, що значна частина літератури, присвяченої проблемі управлінської ефективності, ґрунтується переважно на особистому досвіді або опису особистих рис, що їх мають «добрі» менеджери, того, що вони мають робити, щоб бути ефективними, або якими можуть бути результати їхньої діяльності. Р. Друкер виводить необхідні характеристики менеджера із характеру п'яти основних операцій (завдань) у його діяльності. Це такі елементи: 1) постановка мети; 2) організація; 3) мотивація і комунікативність; 4) оцінка діяльності підлеглих; 5) удосконалення (підготовка) працівників, включаючи і самого себе¹. Для більшості досліджень з проблем ефективності управління характерна концентрація уваги лише на особі, лише на процесі або тільки на результатах, пов'язаних з ефективним управлінням, в той час, коли особу, процес і результат слід розглядати в їхньому динамічному взаємозв'язку.

Деякі американські дослідники робили спробу віднайти формулу виміру управлінської ефективності, але при цьому обмежувалися сферою матеріального виробництва. Вони виходили з того що основна мета підприємства — продуктивність. Тоді ефективність слід визначати за формулою $E=O/I$, де E — ефективність (effectiveness); O — випуск (output); I — затрати (input). Однак при вимірі ефективності управління доводиться мати справу з досить складними проблемами при вимірі затрат — випусків. Це насамперед: 1) проблема невизначеності, оскільки управлінські рішення пов'язані з майбутнім; 2) проблема визначення чіткої мети, оскільки заздалегідь не може бути точно вимірений випуск, а відповідно, і не можна визначити ефективність; 3) проблема підсистемної оптимізації; 4) проблема мобільності ресурсів, оскільки затрати, наприклад праці і капіталу, не можуть легко переміщуватися з менш вигідних можливостей в більш вигідні.

І все ж таки, як зазначають американські дослідники, попри всі труднощі вимірювання існує ряд способів, за допомогою яких може бути оцінена ефективність діяльності держави або фірми. У масштабах суспільства це: 1) рівень реального національного продукту на душу населення; 2) ступінь зростання реального національного продукту на душу населення; 3) міра використання

¹ *Drucker P. Management. L., 1974. P. 400—401.*

витрат; 4) здатність до споживання випуску; 5) рівень конкуренції; 6) адекватність і точність планування¹.

Крім того, розраховуючи ефективність управління у сфері матеріального виробництва, потрібно враховувати ряд обставин: не слід змішувати господарську ефективність з ефективністю управління; ефективність господарської системи і ефективність управління можуть мати загальні виміри і часто-густо на практиці визначаються за допомогою двох основних синтетичних економічних показників — продуктивності праці і рентабельності. Останні можуть застосовуватися для виміру ефективності управління, але вони не враховують деяких важливих процесів, що відбуваються у виробництві і управлінні, і які впливають на продуктивність та рентабельність.

Однак при цьому слід пам'ятати: показник ефективності управління не тотожний показникам продуктивності управлінської праці, про які йшлося вище. Реальний прогрес у розробці узагальнюючого показника ефективності управління має бути пов'язаний з обліком причинно-наслідкових зв'язків по лінії «управлінські витрати — ефект» та соціальних факторів і наслідків. Проте будь-який розрахунок ефективності управління виправданий, якщо він використовується з метою подальшого удосконалення управління.

Ще складніше виміряти ефективність у сфері публічної адміністрації. Тут наявне складне переплетіння багатьох чинників політичного, економічного, організаційного, правового, психологічного і етичного характеру. Крім того, ефективність будь-якого виду соціальної діяльності залежить від форм і методів досягнення поставленої мети. Це особливо проявляється у виконавчорозпорядчій діяльності, в роботі апарату державного управління, рівень роботи якого — один з важливих критеріїв загальної культури будь-якого суспільства, а також політичного і соціально-правового положення в ньому особистості².

Ось чому підвищення ефективності і якості роботи всіх ланок державної системи управління, удосконалення її структури, організації і практичної діяльності є складовим елементом загального процесу поліпшення якісних характеристик сучасного суспільного розвитку країни.

Слід підкреслити, що досі немає усталених позитивних методик оцінки ефективності діяльності державних органів управ-

¹ Див.: Koontz N., O'Donnel C. Principles of Management An Analysis of Managerial Functions. Tokyo, 1972. P. 94.

² Наприклад, Се Троін розглядає проблему ефективності та інтереси різних соціальних груп, свободу громадян, забезпечення публічних благ та послуг (див.: Troin Se. Питання ефективності сучасних систем управління // Pгавпа Misao, 1989, № 1—2, С. 100—107.

ління, так само відсутні методики територіального порівняння ефективності їх функціонування, хоча вони вкрай потрібні за умов децентралізації державного управління.

Безумовно, існує і принципова розбіжність в оцінках ефективності в сфері публічної адміністрації і ділової (підприємницької) діяльності.

Оскільки діяльність адміністративних органів здійснюється в певному політичному середовищі, політична система не лише висуває вимоги до них, а й оцінює результати. І робить це вона інакше, ніж ринкова система. Однак, якщо ми звернемося до «випускної» сторони адміністративної організації, то схожість з діловим управлінням (business management) виявиться значно більшою. Це пояснюється тим, що будь-яка організація значною мірою несе на собі відбиток технічного фактора виконуваної роботи і кінцева продукція адміністративної організації має деяку, хоча і дуже різну за формою і суттю, схожість з товарною продукцією фірм¹.

Важливою функцією публічної адміністрації є реалізація політичних цілей за мінімальних витрат, але в будь-якому випадку вона має бути успішною, тобто ефективною. У бізнесі ефективність прирівнюється до «оптимізації», одержання максимальної вигоди за наявних ресурсів. Економічний смисл ефективності всеохоплюючий тією мірою, якою він може звести всі відповідні оцінки до грошових форм. У сфері управління бізнесом цей процес здійснюється через ринкові механізми. В адміністративно-політичній діяльності, яка забезпечується ресурсами здебільшого із центрального «резервуару» ресурсів, економічний вимір ефективності пов'язаний з політичними цілями (програмами) і соціальними наслідками, а «вихідна» продукція оцінюється в основному через організаційно-правовий механізм. Ділове управління зумовлено специфічними завданнями (соціальна спрямованість їх незначна) ресурсної ефективності, передбаченою даною фірмою. Еквівалентним завданням для державної системи в кінцевому підсумку є добробут всього народу, стабільність політично організованого громадянського суспільства. Будь-яка концепція ефективності державного управління має враховувати не лише економічні, людські ресурси й можливості, а й соціальні потреби суспільства, політичні і організаційні фактори.

Справді, ціннісні судження про працю у сфері управління завдяки її специфіці надзвичайно складні. Намагаючись отримати хоча б відносно точні оцінки діяльності і можливостей управлінських працівників, завжди стикаєшся із складними людськими проблемами. Ситуація ускладнюється ще й тією обста-

¹ Див.: *Self P. Administrative Theories and Politics*. 1974. P. 262—269.

виною, що в повному обсязі управлінську діяльність практично не можна оцінити на якийсь певний момент, оскільки результати її будуть відомі лише у віддаленому майбутньому. Так само і діяльність апарату управління є ефективною лише тоді, коли діяльність об'єкта управління буде ефективною. Однак без постійного кількісного і якісного виміру ефективності управління воно не лише не контролюватиметься, а й не удосконалюватиметься.

Скільки ж має (може) бути цих комбінацій соціальних, матеріальних, організаційних умов, індивідуальних характеристик і моделей поведінки, з якими б пов'язувались розуміння ефективного управління та його виміри? Які його засоби і результати? Відповісти на ці запитання складно.

Американські дослідники визначають ефективну управлінську поведінку як комплекс управлінських дій, що розглядаються як оптимальні при виявленні і розподілі внутрішніх і зовнішніх ресурсів з метою підтримки на довгий час функціонування організаційної одиниці, за яку менеджер несе відповідальність. Однак часто-густо не враховується, що ефективність управлінської діяльності залежить не лише від менеджера, а й насамперед від соціального середовища, в якому здійснюється управління¹.

Визнається, що ефективність — основна мета діяльності адміністративної організації, основний критерій «доброго» управління. Розрізняють два засоби концептуалізації і виміру її. Перший розглядає ефективність, яка виражена через принципи ієрархічної організації. Чим більший рівень спеціалізації, професіоналізації і лінійної організації в єдиній ланці командування, тим більшим є показник ефективності. Другий засіб — розгляд ефективності у рамках обчислення підрахунків витрат — заснований на формулі «витрати — випуск» (витрати — людські і матеріальні ресурси), тобто має на меті досягнення головної цілі за найменших витрат. Виміром ефективності є дедалі вищий рівень діяльності при певних витратах². Інші дослідники вважають це визначення ефективності недостатнім і при побудові системи публічної адміністрації вводять принцип «однорідності», згідно з яким суміщення різнорідних (несумісних) функцій в одному органі, організаційній одиниці, наприклад «політики» і «управління», неминуче робить структуру управління неефективною³.

¹ Див.: *Drucker P. Management: Tasks, Responsibilities, Practices, L., 1974. P. 103—120.*

² Див.: *Ostrom. The Intellectual Crisis in American Public Administration. Alabama, 1974. P. 48.*

³ Див.: *Gulik L., Urwick L. (eds) Papers on the Science of Administration. Columbia University, Inst. of Public Administration. N.-Y., 1973.*

Процес управління — надзвичайно складна комбінація управлінських діянь, зворотних зв'язків і залежностей. Кількісному виміру вони, як правило, не підлягають. Мабуть саме тому, що критерій ефективності управління є передусім якісною, сутнісною характеристикою управлінської діяльності (управлінського процесу), він і не може бути використаний для її кількісної характеристики.

Для кількісної міри потрібно знати продукт певної сфери людської діяльності. Управління не є самостійним продуктом, це продукт матеріального і духовного виробництва. Соціальний прогрес можна розглядати як спільний (загальний) продукт діяльності працівників, зайнятих в різних сферах суспільного життя, і управлінців. Управлінська праця безпосередньо не створює елементів вартісної формули, тобто у вимірі результативності її не можуть застосуватися вартісні кількісні показники. Простіше, безумовно, визначити економічну сторону ефективності управління, в показниках якої часто опосередковуються результати управлінської діяльності. У сфері виробництва, наприклад, ефективність управлінської діяльності можна представити певними вимірюваними результатами, такими, як підвищення продуктивності праці, зростання виробництва і прибутку, зменшення собівартості, а також інші економіко-виробничі показники, виражені в цифрах. При цьому критерій ефективності застосовується не до мети, а до засобів досягнення їх. «Виміряти» кількісно ефективність функціонування системи на проміжних і кінцевих етапах руху до загальної мети не завжди можна. Це можна зробити здебільшого шляхом якісної оцінки її стану, що і є матеріальною основою визначення ефективності функціонування системи.

Ще раз наголосимо: йдеться не про кількісні виміри внутрішньої діяльності системи управління, нас цікавить передусім матеріальний стан цієї діяльності, проміжний і кінцевий результати функціонування системи. Тобто досягнення мети або цілей управління — це досягнення об'єктом управління бажаного стану, що відбивається в кількісних і якісних характеристиках залежно від специфіки об'єкту управління. Наприклад, було б неправильним обчислювати ефективність сучасної структурної перебудови економіки країни без урахування кількісних результатів господарсько-виробничої діяльності галузевої промисловості, не говорячи вже про соціальні наслідки перебудови промисловості і сільського господарства.

Сьогодні державна система управління вирішує завдання надзвичайної складності — забезпечити швидкий і максимально безболісний у соціальному відношенні перехід до ринкової економіки. Досягти цієї мети можна різними засобами. Одні країни

вибрали «шокову терапію», інші — еволюційний шлях, одні ігнорують соціальні наслідки, інші — враховують їх.

Досягнення мети буде оптимальним, якщо дотримуватимуться кілька умов. Сьогодні ми є свідками великого розриву між оптимальним управлінням і межею допустимого управління, тобто стану розузгодження управління. Воно залежить, як правило, від різних причин: високої стохастичності процесу, недосконалої організаційної структури, помилок у прийнятті основних і часткових рішень, низької професійної підготовки управлінських кадрів, слабкої технічної бази та ін. Може бути обрана і помилкова «траєкторія», як наслідок цього система управління стає неефективною.

Всі ці явища ми спостерігаємо сьогодні в Україні. Державне управління непомірно багато вбирає грошей, значних людських ресурсів, однак має своїм результатом критично нульовий, або негативний ефект.

Не можна пояснити цей феномен незвичайністю соціально-економічних і політичних процесів розвитку постсоціалістичного суспільства або досить поширеною думкою, згідно з якою управлінська діяльність у сфері безпосереднього здійснення державної влади є діяльністю непродуктивною. Це суто зовнішнє сприйняття, що не розкриває внутрішніх зв'язків цієї діяльності з кінцевими результатами діяльності управлінської — зміцненням і розвитком суспільного устрою, його економічної, політичної і соціальної основи. Якщо подібна залежність існує, а сумнівів в цьому немає, то ефективність управління в цій сфері слід визначати за допомогою критеріїв політичної і соціальної ефективності, яку кількісно не завжди можна точно виміряти, хоча деякі елементи політичної ефективності (наприклад, виборчі компанії) можуть бути визначені кількісно, не говорячи вже про соціально-побутові наслідки державного управління для громадян країни.

Для визначення ефективності управління необхідно виділити критерій, по якому можна судити про результативність управлінської діяльності, тобто критерій ефективності. Критерій ефективності управління є засобом оцінки даної категорії.

Основним змістом управлінської діяльності є досягнення мети управління. Виходячи з цього, критерій ефективності управління може бути визначено як рівень досягнення цілей управління. Ступінь досягнення об'єктом управління бажаного стану. Мають право на існування й інші показники функціонування управлінської системи (затрати, втрати управління, фактор часу та ін.), але це поодинокі показники, а загальні результати можна оцінити лише за критерієм ефективності. Н. Simon визначає крите-

рій ефективності як «вибір», що дає найбільший результат з даного застосування ресурсів¹.

Отже, ефективність управління можна розглядати як засіб зіставлення поставленої мети з досягнутим результатом — з очікуванням або спланованим (в даному разі ефективність — синонім результативності). Тому практично використовуються два критерії оцінки функціонування апарату управління — ефективність і економічність діяльності на шляху досягнення мети. Для оцінки роботи управлінського апарату велике значення має механізм формування і реалізації мети. Заслуговує на увагу в цьому відношенні думка одного з провідних спеціалістів у галузі управління Р. Друкера. Він пише: «...Управлінська праця, управлінські роботи і управлінська організація — не абсолютні... рамки їх окреслюються завданнями, що виконуються. Без розуміння місії, цілей і стратегії організації... управлінська робота не може бути продуктивною»².

Отже, управлінська ефективність в основному оцінюється шляхом дослідження ступеня досягнення організацією поставлених цілей. Цілі управління бувають різними, вони можуть змінюватись, відповідно змінюються критерії ефективності.

Виникає і таке запитання, чи слід диференціювати показники ефективності залежно від рівня управління або слід розробити єдиний принцип утворення узагальнених критеріїв ефективності для всіх рівнів. При вирішенні цієї проблеми треба пам'ятати, що різні рівні управління передбачають ефективність функціонування всієї управлінської системи, звідси чільний взаємозв'язок узагальнюючих критеріїв ефективності і критеріїв ефективності інших рівнів управління, тобто це не виключає, а передбачає наявність як тих, так і інших критеріїв, але в тісному їх зв'язку, з урахуванням загальних вихідних параметрів.

Намагання віднайти єдиний критерій ефективності не може успішно закінчитися через специфіку соціальних середовищ, в яких функціонують системи управління, що, однак, не виключає можливості визначити критерії ефективності управління для конкретних сфер суспільного життя — мова може йти і про систему основних критеріїв. Згідно закордонних даних, менеджери використовують до 20 критеріїв ефективності (деякі з них не мають кількісного виразу), з яких 55 % є цільовими і 45 % системними.

Однак при всій диференціації і специфіці управління в сфері політики і економіки не можна не бачити їх єдності, а відповідно, і зв'язки їх оціночних категорій. Господарська діяльність не

¹ Див.: *Yates D. Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government. Cambridge, 1982. P. 82.*

² *Drucker P. Management. L., 1974. P. 48.*

може не мати соціальної спрямованості, в свою чергу, і політична діяльність не може не впливати на господарську сферу і економіко-виробничі результати. Як свідчить досвід державно-політичного розвитку України, нерішучість і непослідовність владних структур управління в проведенні економічної реформи призвели до спаду промислового виробництва, зниження обсягу продукції сільського господарства, супергіперінфляції, галопуючого зростання споживчих цін і врешті-решт до зuboжіння більшості населення і політичної пасивності мас.

Побудова незалежної держави передбачає забезпечувати дедалі тісніший зв'язок економічного, соціального і духовного розвитку суспільства. Не можна перебудовувати економіку на якісно новій основі, не створюючи для цього соціальні і психологічні передумови. Так само не можна вирішувати складні гуманітарні проблеми, не спираючись на надійний фундамент економічної і соціальної політики. Ступінь зв'язку та рішення цих проблем є одним з критеріїв ефективності державного управління. Якісна визначеність цього критерію має не абстрактне значення, а цілком реальні і конкретні соціально-економічні і політичні наслідки.

Отже, результат функціонування системи управління може бути описаний за допомогою конкретних кількісних параметрів економічного зростання, але вони не є всеохоплюючими критеріями оцінки ефективності системи управління в цілому.

Головним критерієм ефективності сучасного державного управління в соціально-політичній сфері є найбільш повна відповідність управлінської діяльності докорінним інтересам суспільства, розширення і поглиблення демократії, забезпечення прав і свобод громадян і їх практична реалізація, успішне здійснення тактичних і стратегічних політичних і соціальних цілей і завдань щодо реформування суспільства, виведення української економіки з катастрофічного стану і перетворенню України на розвинену країну.

Цей критерій має загальний оціночний характер, а тому не розкриває кількісної визначеності такого складного суспільного явища, як управління. Це пояснюється не лише суб'єктивним підходом, а й насамперед складністю і різноманітністю внутрішніх об'єктивних зв'язків соціальної діяльності. Однак це не повинно мати своїм наслідком недооцінку якісної характеристики управління. Управління низької якості не є ефективним, а тому не може забезпечити досягнення поставлених цілей в оптимальний строк і за обов'язкової умови зробити витрати соціальних та енергетичних ресурсів як можна менш значними.

Виникає запитання, як досягти обґрунтованості, достовірності і практичної значущості поодиноких і узагальнюючих критеріїв оцінки ефективності для певних рівнів і сфер управління?

На жаль, ні наука, ні управлінська практика позитивної відповіді не дали. Досі немає всеохоплюючої формули визначення ефективності в сфері управління¹.

Єдиної системи оцінок для всіх соціальних сфер бути не може. Але це не виключає можливості визначити критерії ефективності управління для конкретних сфер суспільного життя. Навіть і в цьому разі йдеться про систему основних критеріїв.

Бажаємо мати єдиний універсальний показник, критерій, за допомогою якого можна було б виміряти ефективність держави в цілому з її економічними, соціальними і політичними інституціями, які у взаємозв'язку і єдності визначають функціонування суспільства. Але такого показника не існує і чи буде він знайдений, невідомо, але пошук триває. Так, Б. Гаврилишин детермінанти суспільної ефективності спробував описати за допомогою такої формули: $E_{\phi} = f \frac{\text{ресурси}}{\text{населення}}$, суспільний устрій, світовий контекст, в якому існує суспільство². Нам ця формула здається досить об'єктивною, безумовно, в своєму відносному наближенні.

В сфері управління економікою є багато, хоча і далеко недосконалих, методик виміру економічної сторони ефективності управлінської праці. В основу визначення ефективності вони кладуть економію, що отримується в результаті впливу апарату управління на виробництво; і затратами на управління. Узагальненими показниками ефективності є: рівень випуску продукції (послуг), рентабельність, окупність інвестицій та ін., тобто йдеться про кількісний вимір економії матеріальних, трудових, часових і фінансових затрат. Однак в цій системі показників ефективності управління відсутні показники соціального аспекту, що

¹ Спробу розробити систему оцінок управлінських дій зробив польський вчений З. Ритель. Якщо позначити потенційну енергію, що є в особистих факторах, — E_0 , а енергію, що міститься в матеріальних факторах — E , то, беручи до уваги розрахунок енергії, діючої лише на досліджуваній ділянці діяльності, З. Ритель запропонував таку формулу праці: $E = E_0 + E = R + S_n + S_u + S_m + S_b$, де R — результат діяльності; S_n — неминучі втрати, пов'язані з процесом діяльності; S_u — втрати за певних умов, яких можна позбутися, змінивши умови; S_m — втрати, яких не повинно бути, тобто марнотратство; S_b — втрати від бездіяльності, що виникають внаслідок невикористання діючою особою матеріальної (фізичної) енергії.

На ґрунті цього виводиться поняття ефективності дії (*Pracseologia*, 1977. № 1—2. С. 321—327).

Існують також інші системи оцінок, які мають за основу опис властивостей, якими має володіти гарний працівник. На нашу думку, більш важлива в справі підвищення ефективності управлінської праці періодична оцінка стану реалізації завдань, оцінка за основними параметрами виконуваної роботи, орієнтація на результати праці, комплексна оцінка якості і кількості зробленої роботи.

² Див.: Гаврилишин Б. Вказ. праця. С. 12, 23—24, 41.

свідчить про неповноту її і дає низьку репрезентативність реальної суті такого складного оцінюючого явища, яким є ефективність управління.

Результативність системи управління, відповідно до названих методик, може бути оцінена за допомогою єдиного критерію — економічного: «ефективність — це показник прибутку», що, однак, зумовлює концептуальну і методичну обмеженість підходу до проблеми ефективності управління.⁴ Оскільки ефективність управління в кінцевому підсумку визначається співвідношенням затрачених ресурсів (людських, організаційних, часових, науково-технічних, матеріальних) і отриманих результатів, оптимальне використання цих ресурсів може забезпечити високу ефективність управління.⁴

Тільки системний підхід може допомогти врахувати більшість складних причинно-наслідкових взаємозв'язків і взаємозалежностей, дасть змогу представити всі фактори, що впливають на підвищення ефективності державного управління як інтегрального цілого. Знаючи їх, можна з більшою точністю судити про ефективність управління. Але навіть такий підхід не може забезпечити вимір, тому що ефективність управління — це не просто сукупність впливу окремих факторів, а результат складної взаємодії політичних, соціально-економічних, організаційних, ідеологічних, психологічних, ситуаційних і мотиваційних факторів. В цій сукупності факторів кожний з них має свою питому вагу. Безумовно, їх вплив на ефективність управління різний: одні з них мають стійкий, визначений характер; інші діють спорадично і дискретно і не справляють вирішального впливу.

Отже, багатофакторна комплексна модель підвищення ефективності управління вимагає багатокритеріального підходу до її оцінки, коли використовується комплекс взаємопов'язаних критеріїв, аналогічних зазначеним вище факторам. Багатокритеріальний підхід має явні переваги перед монокритеріальним, оскільки змістовніше розкриває поняття ефективності управління.

Ось чому для більш чіткого визначення ефективності управління потрібно або застосовувати метод виміру впливу різних факторів, або, об'єднавши окремі фактори і критерії в певні групи, вивести груповий критерій оцінки і застосовувати саме його. Але слід пам'ятати, що просте арифметичне складання показників лише з великим наближенням допоможе визначити ступінь ефективності управління. Щоб віднайти і науково обґрунтувати узагальнюючий критерій, який оцінював би комплекс явищ матеріально-економічного, соціально-політичного, організаційного і морально-етичного характеру, слід мати чітко відпрацьований механізм управління. Лише він дасть можливість про-

стежити і здійснити якісні, а якщо можливо, то й кількісні виміри на всіх стадіях управлінського процесу факторів, що чинять на нього вплив, і отримати достовірну оцінку ефективності функціонування системи управління. Однак за сучасних умов розладу всієї системи державного управління це завдання не може бути розв'язане.

Визначення ефективності управлінських структур та об'єктивна оцінка їх потребують науково обгрунтованої моделі управління, що дало б змогу створити систему критеріїв, за допомогою яких можна було б оцінити на практиці типи управління. Сучасний рівень науки управління навряд чи дає можливість створити подібну модель, а тому вся система критеріїв має відносний характер із деяким суб'єктивним нальотом.

Є багато критеріїв, за якими можна оцінювати ефективність тієї чи іншої системи державного управління, але головний з них, в якому концентруються всі цінності і недоліки управління — це динаміка продуктивності суспільної праці. Відповідно до цього критерію сучасна система державного управління абсолютно неефективна, якщо не руйнівна. Головне завдання, яке ми маємо вирішити сьогодні, — це позбавитися низької якості управління. Слід не тільки визначити основні фактори підвищення ефективності і якості управлінської діяльності, а й з'ясувати причини низької якості управління.

Отже, рівень ефективності управлінської діяльності зумовлений складною взаємодією ситуативних, індивідуальних і мотиваційних чинників. Ситуативні характеристики включають організаційні та соціальні передумови, що можуть вплинути на процес управління, це насамперед кількість службовців, структура організації й організаційно-психологічний клімат колективу. Суттєво впливають на ефективність управління система комунікацій, ієрархія влади і підпорядкування, усталені процедури прийняття рішень, характер взаємодії членів групи, індивідуальні характеристики керівника, його особистісні особливості, уподобання, вміння, навички, рівень інтелектуальної обдарованості, загальна й спеціальна підготовка та ін. Неабияке значення мають і мотиваційні характеристики, які спонукають людину до виконання певного завдання.

Отже, ефективність управління визначається дією кількісних і якісних чинників технічного, організаційного, політичного, соціально-психологічного та морально-ідеологічного характеру. Ось чому така увага приділяється багатофакторній комплексній моделі підвищення ефективності управління. У цій сукупності кожний з факторів має свою питому вагу.

ОСНОВНІ ФАКТОРИ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ

Глава 5. ДЕМОКРАТИЗМ І СОЦІАЛЬНА СПРАВЕДЛИВІСТЬ

Свобода, демократія, соціальна справедливість — не лише гасла політичних партій і рухів сучасної України, а й реальне життя посттоталітарного суспільства. За умов, коли стара державна структура зруйнована, а економіка знаходиться у стані колапсу і відбувається процес подальшого зубожіння переважної більшості населення, коли ослаблені всі складові механізму державного управління і все ще не прийнято демократичної Конституції, коли існує протиборство між виконавчою і законодавчою гілками влади і їхній престиж падає та дедалі зростає апатія населення, а на політичній авансцені активізуються екстремістські сили, проблема свободи, демократії, соціальної справедливості актуальна як ніколи.

Становище ускладнюється ще й тою обставиною, що в історії людства політична демократія ніколи і ніде не мала на меті перехід від планового господарства і суспільної власності до ринку й приватної власності. Відомо, що не демократія породжувала приватну власність, а, навпаки, приватна власність, вільна торгівля і підприємництво підштовхували суспільний розвиток до політичних і економічних свобод, утворення громадянського суспільства й встановлення максимальної незалежності особи від держави. Економічний радикалізм у перехідний період, що переживає наша країна, не сприяє демократичним перетворенням й утвердженню соціальної справедливості, більше того; він несумісний з демократією, доки ринок і приватна власність не стануть основою економічного життя. Авторитаризм — найхарактерніша риса цього періоду. До речі, приклад Китаю — свідчення того, що перехід до ринку не обов'язково супроводиться розвитком і поглибленням політичної демократії.

Лише дотримання принципів демократії ідеалам соціальної справедливості може врятувати українське суспільство від остаточного зруйнування. Це стосується всіх як державних, так і суспільних структур. Зовсім не просто сформуванню демократичну владу і відповідний апарат управління в країні, котра ніколи не жила при демократії. У населення, особливо у старої й нової бюрократії, немає традицій і звичок мислити й діяти відповідно до демократичних норм і принципів. Однак є одвічне прагнення людини до справедливого устрою життя, демократії, свободи, що й виступає головною гарантією їхнього досягнення.

Слово «демократія» стало таким звичним у нашому лексиконі й часто-густо настільки спотвореним, що справжній зміст

цього терміну втрачається, хоча він має означати не що інше, як народовладдя, тобто влада більшості народу поважає права і думки меншості, в тому числі її право на конституювання політичної опозиції з її особливими поглядами й оцінками суспільних явищ. Найяскравіше це висловив Вольтер: «Мені не нависна Ваша точка зору, але я готовий віддати життя за те, щоб Ви мали можливість її висловити».

Таким чином, демократія — відкрита суспільна система з високою політичною культурою. Це форма суспільного (людського) буття, яка створює найсприятливіші умови для життєдіяльності людини. За умов соціального розшарування демократія виступає формою організації політичної (державної) влади. Зміст цього поняття в різні часи і за різних умов був далеким від його істинного значення. Демократична фразеологія рабовласницького Риму і нацистської Німеччини була лише демагогічним прикриттям політичного терору, ігнорування прав і свобод більшості народу, матеріального і морального придушення меншості. Демократичні традиції, хоча й обмеженого характеру, активно розвивалися у великих містах феодалного середньовіччя.

Після античного періоду демократія набула найбільшого розвитку в епоху буржуазно-демократичних революцій, ідеал котрих — свобода, рівність і братерство, хоча прихильники цих ідеалів і демократичних принципів не були послідовними. Проте почалося широке демократичне оновлення суспільства, яке забезпечувало небачені раніше права й свободи громадян. В наступні роки демократія стала феноменом суспільного розвитку, перетворилася на своєрідний політичний символ, самодостатню ідеологічну цінність й уособлювала прогресивний розвиток суспільства, найефективнішу форму політичного (державного) управління.

Теорія і практика демократії виявилися на значній відстані одна від одної. Тому демократичні порядки, що встановилися, піддавалися критиці як ідеологами буржуазії, так і її противниками. Свого часу, спостерігаючи становлення буржуазної демократії, Дж. Байрон занотував у щоденнику: «Важко сказати, яка форма правління гірша, настільки всі вони погані. А демократична — гірша за всі, адже що таке демократія (насправді), як не аристократія негідників». Через десятиріччя, перекликаючись з Байроном у визначенні демократії, Уїнстон Черчіль зазначає: «Демократія — найгірша форма правління, крім усіх інших форм, до яких люди вже зверталися час від часу»¹. Як і будь-яке

¹ Цит. за: Горбовский А., Семенов Ю. *Закрытые страницы истории*. М., 1988. С. 148—150.

узагальнення, подібні твердження грішать проти істини, але не дуже.

Ідейні супротивники буржуазії ще різкіші в своїй оцінці демократії. Вони вважали, що з усіх буржуазних порядків демократія — найгірший.

На думку Бакуніна, найвільніше виборче право в суспільстві, де народ, маси найманих робітників в економічному відношенні залежать від заможної меншості, стане за необхідністю ілюзорним. За Прудоном, республіка як найвища форма буржуазної демократії вирізняється найбільш дріб'язковим, фанатичним духом правління. Деспотизм завжди можна виправдати як необхідність діяти в ім'я республіки й загального інтересу. Непримиренними і послідовними критиками буржуазної демократії були й залишаються марксистки. Вони визнавали її переваги перед феодальною системою управління, але разом із тим відзначали історичну обмеженість буржуазної демократії. Карл Маркс відзначав, що «демократія є відгадана загадка всіх форм державного ладу». Марксистки виходять з того, що форма організації влади в антагоністичному (а лише таким вони вважають буржуазне суспільство) суспільстві завжди вторинна щодо самого змісту влади — класового панування, тобто диктатури економічно панівного класу. «...Демократія, доки власність лишається у капіталістів,— вважав Ленін,— є тільки наскрізь лицемірне прикриття диктатури буржуазії»¹.

Основоположні позиції марксистської теорії демократії зводяться до таких: а) у класовому суспільстві демократія завжди має класовий характер; б) демократія як політичне явище служить формою виявлення інтересів і відносин класів; в) демократія передусім пов'язана із здійсненням державної влади; е формою держави; г) сутність, тенденції розвитку, інститути, форми демократії визначаються всією сумою соціально-економічних і духовних процесів, властивих класовому суспільству; д) новий історичний пік демократії виникає в ході революційної перебудови старого суспільства. За Леніним, демократія — це також панування «однієї частини населення над іншою».

На жаль, інститути влади, встановлені після соціалістичної революції, аж ніяк не можна назвати справді демократичними, хоча їхній оновлювальний вплив на суспільний розвиток, незважаючи на зведення сучасними політиками змісту революції до жорстких схем, котрі збіднювали і спотворювали її сутність, історично обумовлений. Це було здійснено шляхом штучного прискорення процесу цивілізації, без достатньої економічної, культурної, політичної і теоретичної підготовленості. Практичні питання соціалі-

¹ *Ленін В. І.* Повне зібр. творів. Т. 37. С. 418.

стичної перебудови суспільства не мали достатнього науково-політичного обґрунтування й часто-густо вирішувалися шляхом спроб і помилок, революційним, класово-насильницьким способом, не пов'язаним із фундаментальними загальнолюдськими цінностями, правовими й моральними нормами. Внаслідок цього запанував тоталітарно-класовий, партійно-диктаторський, автократичний суспільний лад. Державна влада стала самоціллю тоталітарного режиму, якому були підпорядковані й інтереси громадянського суспільства. Демократична фразеологія була лише прикриттям автократії компартійного і державного механізму, перманентних репресій, придушення особистості в ім'я односторонності, хибно витлумачуваних колективістських ідей й інтересів. Ще Гегель зазначав: «Коли мислять усі однаково, отже, ніхто не мислить». Це була демократія несвободи. Радянська держава існувала не для служіння особистості й суспільству, а була самодостатньою інституцією з міцним репресивним апаратом, який стояв поза і над законом. Подібний суспільний лад прирікав себе на неминучу катастрофу, що й сталося під тягарем не розв'язаних завдань, соціальних бід і злочинів¹.

Зараз постало завдання встановити такий демократичний лад, що засновувався б на цінностях, які якнайповніше відповідали б природі людини. Це є одним з головних положень Декларації про державну незалежність України. На жаль, суспільна практика пішла іншим шляхом. Спочатку всю інтелектуальну енергію суспільства підштовхували до нищівної критики колишнього режиму на шкоду позитивній роботі. У запалі зруйнували стару політичну й економічну систему і разом з нею втратили стабільність і керованість суспільством. Авторитет держави нині, як ніколи, низький. Справедлива думка, що влада — це теж товар, але політичної властивості, і володіння ним викликає жорсткі й аморальні форми і способи, коли за відповідної політико-ринкової кон'юнктури використовуються негідні методи політичної боротьби, що особливо небезпечно тепер, коли серед політиків з'явилися неперемінливі у засобах люди.

Найголовніше полягає в тому, що немає ще сучасної науково обґрунтованої теорії соціальних взаємин постсоціалістичного періоду, отже, немає і чітких наукових системних координатів політичного і соціально-економічного розвитку суспільства. Та й саме суспільство не структуроване щодо своїх соціальних інтересів, а його громадяни не до кінця усвідомили свій соціальний статус. Без соціальної самоідентифікації немає перспективи розвитку. В суспільстві відбувається «хаотичне бродіння». У демо-

¹ Див.: Арон Р. Демократия и тоталитаризм. М., 1993; Джилас М. Лицо тоталитаризма. М., 1992.

кратичному суспільстві звичайно чітко вирізняються такі поняття, як «більшість» і «меншість», а у нас внаслідок множинності суперечливих інтересів вони відсутні. Йде безперервний процес переливання цих понять, що підсилює нестійкість суспільства, послаблює позиції політичного лідера, рішення якого не влаштовують численних політичних і соціальних груп, піддаються критиці і ставляться під сумнів.

Суспільство перебуває у глибокій соціальній дезинтеграції, коли фактично відсутні нові суспільні цінності, ідеали і громадянська свідомість, котрі були б рівноцінні або перевершували б колишні цінності й ідеали. Хіт-паради, «саміти», конкурси краси, що проводяться, віддзеркалюють карикатурний образ колективної свідомості, де невігластво нуворишів і численних дрібних спекулянтів поєднується з новими сучасними стереотипами. Зазначене викликає аберацію у політичних і моральних орієнтирах. Людей охоплюють почуття безнадійності, розчарування, соціальної відчуженості, розгубленості, відчаю, втрати віри в майбутнє. Суспільством оволоділо почуття соціальної апатії. Невизначеність концептуальних основ суспільного розвитку, слабка теоретична розробка конкретних механізмів трансформування українського суспільства в ринкову соціально-культурну систему призвело до того, що такі явища, як спад виробництва, криміналізація багатьох сфер суспільного життя, спекуляція, корупція, злочинство, розкрадання асоціюються в масовій свідомості з переходом до ринкової економіки. Набутий деструктивний соціальний потенціал може призвести до катастрофи.

За таких обставин відповіді на питання, чи є у нас демократія, очевидно, слід чекати негативної. Суспільство дістало певну свободу, котра фактично зводиться лише до свободи висловлювати свою думку, але це ще не вся свобода. Вона виникає тоді, коли особистість, індивід має можливість самостійно діяти за нормами та еталонами, заданими сформованим громадянським суспільством. Демократія — це нормально функціонуючий соціальний організм, це пошук альтернатив, це свобода вибору. Так звана демократія дала нам таку свободу, котра водночас зробила наше суспільство хворим в економічному, політичному і духовному відношеннях. Це, швидше, демократія несвободи.

Демократія — це форма організації та здійснення влади в людському суспільстві. Історичний екскурс дозволяє зробити висновок, що демократія — постійно діюче й мінливе за своєю суттю, змістом і обсягом суспільне явище. Демократія пройшла довгий і складний шлях розвитку. Історія свідчить про спадкоємність і збереження певних елементів тих чи інших демократичних інститутів. Навіть найрадикальніші марксистичні виступали проти заперечення всіх буржуазно-демократичних інститутів,

проти відмови від використання їх у соціалістичних інтересах. У цьому виявляється соціальна цінність демократії, основні компоненти котрої мають неминуще значення.

Звичайно демократію розглядають як форму суспільного устрою, політичної системи (організації) суспільства і як форму держави та її сутність. Не можна зрозуміти демократію з неї самої, поза соціальним контекстом, а природу її — з ідеї демократії. Форми й інститути демократії в соціально-історичному аспекті мало чим відрізняються за своїми зовнішніми ознаками. Проте, як тільки ми розглянемо їх під кутом зору інтересів і цілей, котрим вони служать, то одразу ж помітимо їхню суттєву розбіжність. Форма організації влади завжди вторинна щодо змісту влади. Демократія (народовладдя) — явище політичне, а тому в «чистому» вигляді в соціальній природі не існує. Це різноманітне суспільне явище не можна утискати в прокрустове ложе абстрактних схем, демократію слід розглядати через категорію політики¹. Разом з тим демократія як спосіб організації та існування влади в суспільстві має такі компоненти (парламент, опозиція, багатопартійність, громадянські права і свободи, законність, гуманізм та ін.), які забезпечують їй велику політичну, юридичну та етичну цінність. Природно, що ці компоненти слід розглядати не лише в інституціональному аспекті, а й у соціально-динамічному.

Без розуміння природи і соціальної цінності демократії важко з'ясувати її взаємозв'язок з управлінням, залежність ефективної державної діяльності від наявності й дієвості демократичних інституцій.

Питання про співвідношення, взаємозв'язки демократії та державного управління малодосліджене, а в літературі не простежено зв'язку з проблемою ефективності. Трапляються спроби ототожнення, а точніше, поглинання поняття управління поняттям демократія, або навпаки, а також інша крайність — протиставлення їх одне одному. Оскільки вище з'ясовувалися поняття

¹ Згадаємо відомі слова Ф. Енгельса про те, що «чиста демократія стане для буржуазії «останнім якорем спасіння». «...В усякому разі під час кризи і на другий день після неї нашим єдиним противником буде вся реакційна маса, що об'єднується навколо чистої демократії...» (Маркс К., Енгельс Ф. Твори. Т. 36. С. 206).

У західній літературі досить поширені ідеї так званої мерітократичної (merit — заслуга, достоїнство, заслуговувати) демократії — сполучення влади «інтелектуалів» із західною демократією. Суспільством має управляти талановита еліта. «Інтелектуали» повинні приймати рішення, здійснювати національну координацію, створювати умови для встановлення гармонії в суспільстві. Мерітократія поєднує повагу до волі народу з визнанням зростаючої ролі ключових інститутів, котрі приймають рішення. Провідну роль в суспільстві повинні відігравати вчені і взагалі таланти, а їх треба «вирощувати».

й сутність цих суспільних явищ, то розглянемо їх співвідношення і взаємозв'язок лише через призму соціального призначення.

Відомо, що людському суспільству як вищому типові соціальної організації властиві владоорганізуючі процеси управління, без чого воно не може цілеспрямовано функціонувати, вирішувати соціальні завдання, тобто влада є функціональною особливістю, іманентною певній соціальній організації, і реалізується через соціальне управління. Інститути демократії, своєю чергою, є формою організації і здійснення влади й управління. Звичайно, йдеться про демократично організоване суспільство. За умов деспотії, тиранії, автократії також відбуваються управлінські процеси, але в крайній формі примусу і насилля за відсутності справді демократичних інститутів.

Характер і зміст соціального управління як елемент суспільних відносин залежать від їхньої сутності. У свою чергу і демократія як суспільне явище за своїм походженням, завданнями, змістом і формою матеріалізації визначається соціально-економічним ладом суспільства, природою влади, соціальною структурою суспільства, співвідношенням суспільних сил в їх боротьбі й співробітництві. «Матеріальний» зміст управління як соціальної функції виявляється насамперед в організуючій діяльності, де демократія виступає однією з можливих форм цієї діяльності.

Отже, якщо розглядати співвідношення демократії і влади через призму категорії форми і змісту, то формою будуть демократичні інститути суспільства, а їх змістом — владоуправлінська діяльність. Демократія за своєю природою є органічно властивою суспільству формою організації та здійснення влади й управління, організуючим процесом реалізації влади. Тому принцип демократії, наголошував Маркс, «є водночас і матеріальним принципом». Якою мірою зміст і форми соціальних процесів залежать від матеріальних умов життя суспільства, від рівня матеріально-технічної і духовної культури, зрілості суспільства, такою ж самою мірою ці об'єктивні фактори визначають зрілість демократії й ефективність управління, їхню взаємообумовленість, співвідношення й взаємодію, що неминуче виявляється в діяльності соціальних інститутів, у методах і засобах досягнення соціальних цілей¹.

Проблема зв'язку демократії й управління особливо актуальна тепер, коли закладаються підвалини української держави і громадянського суспільства, формується державне управління і його реалізація на демократичних засадах. Лише за цієї умови громадяни України можуть бути активними учасниками пере-

¹ Див.: Сіренко В. Ф. Взаємозв'язок управління й демократії // Ефективність і якість управлінської діяльності. К., 1980. С. 96.

творювальних процесів, які відбуваються в суспільстві, й господарями власної долі. У реальній практиці має місце розбіжність інтересів різних соціальних груп і політичних сил, що дедалі посилюється. Триває активний процес формування нової пануючої меншості, й поняття «демократія», «державна», «нація», «народне представництво» є лише словесною оболонкою одвічної боротьби між демократією й олігархією, змаганням між колишньою меншістю, котра захищає своє панування, і новою честолюбною меншістю, яка прагне до завоювання влади, бажаючи злитися з колишньою правлячою елітою або повалити її, не гребуючи при цьому підміною демократії автократією, звичайно, в ім'я «інтересів суспільства», хоча професійні й моральні якості нової номенклатурної бюрократії надзвичайно низькі й перебувають тим часом далеко за межами демократії. Тому оперування поняттям «демократія» взагалі незалежно від її конкретного соціального наповнення не розкриває справжнього змісту демократичних форм організації і реалізації державної влади.

Отже, взаємозв'язок управління і демократії очевидний, але не такий простий, як здається на перший погляд¹.

Вище підкреслювалося, що управління — це складне соціальне явище, об'єктом якого є вся організація суспільства з притаманними їй соціальною структурою і соціальними процесами, і воно пов'язане із системою суспільних відносин не лише безпосередньо через реальні процеси, а й опосередковано — через свідомість, волю, певні форми знань, управлінські теорії і концепції. Оскільки суспільна свідомість завжди виражає інтереси певних соціальних груп, то й управління, як цілепокладаюча діяльність людей, пов'язане з реалізацією їхніх інтересів і волі. Своєю чергою і демократія щодо суб'єкта влади є виявленням його інтере-

¹ У західній літературі значна увага приділяється взаємозв'язку демократії й управління. Особливий інтерес викликає книга *Yates D. Bureaucratic Democracy. The Search for Democracy and Efficiency in American Government.* Cambridge Mass: Harvard Univ. Press, 1982.

Аналізуючи нормативні моделі адміністративної ефективності, яка склалася в американській науці публічної адміністрації за останні 100 років, автор показує, як вона працює за умов американської дійсності. Розкриваючи крок за кроком загальні підвалини, принципи, елементи (конструктивний матеріал) цієї моделі, автор розглядає їх у контексті і зіставленні із загальнополітичною нормативною моделлю плюралістичної демократії. Хоча обидві моделі побудовані на абсолютно протилежних, різко контрастних засадах, що, здавалося, мало призвести до несумісності їх, взаемовиключення і постійних конфліктів, вони, як це не дивно, уживалися між собою, про що свідчить хоча б сама назва роботи «Бюрократична демократія».

«Найкращий спосіб, — пише автор, — зрозуміти конструкцію (дизайн) американської правлячої системи (інституції) — це звернути увагу насамперед на дві нормативні концепції: плюралістичної демократії та адміністративної ефективності».

сів і волі, формою і методом організації влади. Розглянемо співвідношення цих суспільних явищ.

Управління і демократія є динамічними за своєю соціальною природою і призначенням явищами, їхня взаємодія активна. Чим вищі якість та ефективність управління, тим вищий ступінь матеріалізації демократії, і своєю чергою, чим досконаліші демократичні інститути суспільства, тим ефективніше управління впливає на соціальні процеси. Отже, соціальна життєдіяльність суспільства залежить від досконалості й ефективності всіх його інституціональних структур.

Досягнення високої якості будь-якого виду соціальної діяльності людини залежить від підвищення ефективності управління і розвитку демократичних форм та методів його здійснення. Саме в одній з основних доктрин демократії — розподілі державної влади — закладено ідею домогтися найефективнішого функціонування, кожної гілки влади і державного механізму в цілому. При цьому активна діяльність кожної гілки влади знижує ризик узурпації публічної влади, встановлення автократичного правління. У цьому, вочевидь, закладено основний критерій демократичності та ефективності державного управління. У протилежному разі не можна добитися ні того, ні іншого. Тому підвищення функціональної результативності роботи державного апарату залежить від розширення і поглиблення демократичних засад його діяльності. При цьому слід урахувати і такі фактори забезпечення високої ефективності управління, як політико-правові, фінансово-економічні, техніко-технологічні, організаційно-управлінські, морально-ідеологічні, професійно-особові та ін. Свідотство цього є наша дійсність: демократичних засад відносно достатньо, а ефективність державного управління гранично низька. Політико-державна ейфорія і «демократична» фразеологія щодо насущних проблем суспільного розвитку змістили центр практичного управління в сторону необґрунтованого експериментування, непрофесіоналізму та демагогії. Виникла певна диспропорція між ідеями демократії і реальним утіленням їх у життя, в організації і практичній діяльності апарату державного управління. Лише органічне поєднання демократії й ефективного управління може дати позитивні соціальні результати. Прагнення Президента України провести більш чітку розмежувальну лінію між гілками державної влади, передусім законодавчою і виконавчою, ґрунтуються на демократичних принципах суспільного устрою і мають на меті поглибити взаємодію між демократією і державним управлінням.

Ступінь розвитку демократії дедалі більшою мірою стає умовою ефективного управління, а останнє, своєю чергою, є гарантом стабільності демократичного політичного режиму суспіль-

ства, розширення і поглиблення конституційних основ демократизму в організації і діяльності апарату державного управління. Надії суспільства на динамічне поліпшення умов життя переважної більшості населення можуть бути задоволеними лише за високого ступеня ефективності державного управління, що діє в конституційно-правових рамках демократії.

Співвідношення демократії і права є кардинальною, але малодослідженою проблемою державного будівництва. При цьому діапазон наукового підходу широкий — від позитивного до протиставлення цих суспільних категорій. Це пояснюється певною мірою різним тлумаченням природи і соціального призначення демократії і права.

Демократія як форма суспільного буття і форма політичної організації суспільства створює найсприятливіші умови для життєдіяльності людини. Вона органічно пов'язана з нормативним регулюванням поведінки людей, з правом. Вольтер говорив: «Свобода полягає в тому, щоб залежати лише від законів». Демократія як форма організації влади передбачає певний суспільний порядок, підтримуваний правилами поведінки людей — соціальними і правовими нормами, тобто мірами належної і можливої соціальної поведінки (людини, людської спільності), регламентованої державою. При цьому демократизм державних інститутів, правовий характер їхньої діяльності виявляються передусім у рівності громадян перед законом, у рівних для всіх громадян масштабах їхньої поведінки — через певні дії або стримування від дій окремих людей і організованих колективів.

У демократичній правовій державі, де найповніше втілюється принцип народовладдя, в органічному поєднанні виступають такі суспільні категорії, як демократія і право, оскільки їхня природа, соціальне призначення виникають з одного первинного джерела — народовладдя. Демократія і право, котрі виникли за цих умов, не зливаються, хоча й перебувають в органічній взаємодії, але матеріалізуються у відносно самостійні категорії. Право виступає як загальне виявлення державної волі, як самоствердження народовладдя, якщо воно установилося як його законодавча воля, як віддзеркалення принципів і вимог народної правосвідомості, а демократія — форма організації та існування державної влади — до певної міри є змістовним началом її організаційно-структурною формою реалізації, права. Ми обмежилися загальною постановкою питання про взаємозв'язок і взаємозалежність демократії і права, хоча існують різні погляди з приводу того, що вважати змістом, а що розуміти під формою права і демократії.

Слід підкреслити, що демократія і право — різні соціальні явища, форми зв'язку між ними непрямолинійні, неоднозначні.

Аналіз глибинних процесів суспільного розвитку, елементами (компонентами) яких є демократія, держава та право, свідчить, що і у співвідношенні їх немає первинності і вторинності. Кожна з указаних соціальних категорій має свої закономірності розвитку, свій зміст і форму. Тут не повинно бути протиставлення або переваги однієї з них. Вони самостійні, але перебувають у постійній тісній взаємодії і взаємозалежності. Існують і загальні закономірності співвідношення їх, та вони не такі очевидні і не завжди лежать на поверхні, мають глибинний характер, проявляючись у істотному змісті цих соціальних явищ. Окрім того, ці закономірності виявляються по-різному залежно від конкретних політичних, соціально-економічних умов, історичного досвіду і традицій кожної країни. Спрямованість, зміст, характер і ефективність взаємодії демократії та права значною мірою залежать від типу суспільства, його політичної і соціально-економічної природи. Вплив цих соціальних явищ на суспільство тим більший, чим ефективніше вони будуть взаємодіяти одне з одним.

Демократія безпосередньо пов'язана і з режимом законності. Справжня демократія не існує поза законом і над законом, загальність закону є визначальним принципом демократичної організації та реалізації державної влади. Законність — це метод державного управління суспільством, заснований на демократії та єдності правотворчості й здійснення правових норм. Без загального дотримання певного порядку в суспільстві, закріпленого в системі юридичних норм, тобто законності, за допомогою якої охороняється суспільний і державний лад, не може бути демократії, як і без послідовної демократії не можна забезпечити дотримання, зміцнення й удосконалення законності. Автократія і тиранія можуть примусити додержувати диктаторський правовий режим, але демократичний характер законності виявляється як у правотворчості, так і в застосуванні права, тобто необхідною передумовою законності, її основою є демократія. Своєю чергою законність — це демократизм правотворчості; загальність, універсальність закону, його обов'язковість для всіх членів суспільства стають закономірністю демократичного розвитку суспільства. Демократія і законність — це соціальний барометр рівня цивілізації та правової культури суспільства, його демократичного політичного режиму, правової основи державності.

Взаємодія демократії й законності має вирішальне значення у сфері державного управління. Їхня взаємодія виявляється передусім у механізмі функціонування управління¹. Демокра-

¹ Див.: Сиренко В. Ф. Правовое обеспечение процесса демократизации аппарата государственного управления // Демократизация аппарата управления. К., 1990. С. 61—88.

тизм і законність виступають як метод, засіб державного управління. Нормативно-правове забезпечення управлінської діяльності за дотримання демократичних форм і методів здійснення її дає найбільший ефект. З одного боку, чітка регламентація організації управління, безумовне й точне дотримання законів і заснованих на них інших правових актів усіма державними органами, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями створюють такий правовий режим управлінських процесів, який найбільшою мірою відбиває інтереси суспільства. З іншого боку, функціонування демократичних інститутів, свідомість й активність державних службовців і громадян, їх законопослушність безпосередньо і опосередковано сприяють зміцненню правового режиму управління, підвищенню його ефективності.

Зв'язок демократії, законності й ефективності управління найбільше простежується при аналізі змісту цих категорій і їхнього соціального призначення. Народовладдя, гласність, право на гідне людини життя, її свободу і щастя — основні демократичні ідеали, а право з його нормативністю, формальною певністю, спонукальністю, примусовістю є їхньою юридичною основою. Ефективне управління з його характерними рисами — цілепокладанням, професіоналізмом, максимальною економією суспільної праці — практично реалізує, послідовно проводить у життя демократичні принципи. Тому ці слова в арсеналі сучасних політико-правових термінів часто використовують в поєднанні, коли йдеться про прогресивні цілі суспільного розвитку.

Особливо актуальною є проблема взаємозв'язку демократії, права, законності й ефективності управління за умов становлення демократії й правової держави, коли доводиться практично наново створювати систему органів й інститутів демократичної влади, правову систему демократії, традиції й виховувати звичку мислити і діяти відповідно до демократичних норм і принципів. Здійснити це в країні, котра ніколи не жила за демократії, надзвичайно важко, особливо при переході до нової економічної системи, що повністю відкидає попередню. Ринок і приватна власність стали культом, об'єктом ледве чи не релігійного поклоніння. За радянської системи клялися у відданості марксизму-ленінізму і комунізму, тепер — реформам, а це вимагає економічного радикалізму, який за своєю сутністю і методами несумісний з демократією. Створилася парадоксальна ситуація — демократії загрожують як прихильники, так і противники реформ.

Динаміку демократичних суспільних реформ багато в чому визначає право, становлення якого здійснюється несистемно, непослідовно, неякісно, поспіхом, а розробка основних законів невиправдано затягується, внаслідок чого юридична основа

суспільного життя є вельми хиткою, а майбутнє — негарантованим, непевним. Близька перемога демократичної влади стає дедалі менш реальною через низьку ефективність державного управління, ураженого бюрократизмом і корупцією.

Як бачимо, взаємодія девократії, права й управління має не лише позитивні, а й негативні наслідки, що породжуються недосконалими формами вказаних категорій.

Ефективність усіх видів суспільної праці, в тому числі й управлінської, залежить від різних форм суспільної свідомості і відбиває одну із основних ідей — ідею соціальної справедливості. Ця проблема є однією з найважливіших у сучасному розвитку суспільства. Дослідження її у взаємозв'язку з такими суспільними категоріями, як право, мораль, управління дасть можливість глибше осмислити період нашої соціальної перебудови.

Відомо, що в основі соціального контакту лежить обмін цінностями — матеріальними і духовними. Обмін як глобальний соціальний феномен вивчають багато дисциплін, оскільки спосіб обміну врешті-решт є критерієм для всієї системи соціальних відносин. У справедливості обмінних відносин закладено ідею балансу інтересу, відповідності, порівняності між цінностями, які сповідає суспільство, а це, своєю чергою, відбивається в етичних і юридичних нормах.

«В самому обігу,— писав К. Маркс,— в процесі обміну, як він виступає на поверхні буржуазного суспільства, кожен дає, тільки беручи, і бере, тільки даючи». Однак обмін не зводиться лише до предметів, що задовольняють матеріальні й духовні потреби людини, а включає й такі нематеріальні цінності, моральні якості, як, наприклад, чесність, сумління, справедливість, гідність, повага свободи й інтересів інших.

Ці зауваження дозволяють у загальних рисах визначити поняття справедливості як морально виправданий масштаб для порівняння дій суб'єктів соціальних відносин, обміну й розподілу, як здоровий баланс між споживачем, виробником, людьми та їхніми потребами й інтересами. Становить інтерес визначення поняття «справедливість», дане англійським філософом К. Поппером: «Справедливість полягає в рівному розподілі громадянських обов'язків і в рівності громадян перед законом. За умови, що самі закони щодо окремих осіб або груп населення безсторонні». Юридична і соціальна рівність як одна із форм соціальної справедливості найяскравіше відбивається у праві. Справедливість, рівність і право нерозривно пов'язані. «Рівність — вираз справедливості»,— писав Ф. Енгельс, називаючи юридичне поняття справедливості «найабстрактнішим виразом самого права», а право не може існувати, не забезпечуючи формальної рівності учасників тих відносин, котрі воно регулює.

Визначаючи загальні контури і межі соціальної справедливості, Г. В. Мальцев підкреслює в ній єдність матеріальних суспільних відносин обмінного і розподільного типу із сукупністю діючих критеріїв — норм, ціннісних масштабів, інститутів, ідеалів, за допомогою яких ці відносини постійно приводяться у відповідність до соціальної природи певного суспільства, його сутності, цілей і тенденцій розвитку¹. Це та міра добра, зла і обов'язку, яка визначає місце людини в суспільстві. У сучасному світі справедливість домінує як принцип, а інші суспільні категорії розглядаються крізь її призму. Зміна суспільної формації, скасовуючи попередню систему соціальної справедливості, замінює її системою іншого соціального типу. Саме цей процес відбувається нині в Україні, хоча і не можна сказати, що він має позитивне забарвлення; скоріше ми є свідками прагнення підмінити реальний зміст категорії справедливості безгрунтовною, пишномовною фразеологією, «витонченими» словами — свобода, рівність, можливість. «Справедливість», «людяність» та «свобода» можуть безліч разів вимагати того чи іншого; але коли щось неможливе, воно не відбувається і попри все залишається «пустою мрією».

Межі соціальної справедливості охоплюють різні галузі суспільного життя — економіку, політику, право, управління та ін. Мабуть, найбільш концентровано проблема соціальної справедливості відбивається в системі управління. Це насамперед відносини і принципи обміну і розподілу матеріальних благ в суспільстві — центральна ланка соціальної справедливості, а також велика кількість таких моральних цінностей, як, скажімо, авторитет і престиж, честь і гідність, заслуги, чесність та багато інших моральних якостей. Та й самі управлінські відносини за своїм змістом є певною мірою розподільними відносинами. Управлінська діяльність має бути провідником принципів соціальної справедливості в багатьох сферах суспільного життя. Це можливо лише за умови, коли ці принципи знайдуть повне втілення в самій системі управління, гарантом чого є послідовний демократизм організації і діяльності апарату управління. Лише справді демократичне суспільство здатне наповнити ідею справедливості реальним змістом. У цьому відношенні народовладдя є найважливішим принципом соціальної справедливості.

Як етична категорія, соціальна справедливість тісно пов'язана із усією системою управлінських відносин. Існує комплекс цілком певних за своїм змістом вимог, яким повинні відповідати суб'єкти і характер цих відносин. Причому законодавець і соціальна практика ці морально-правові вимоги визначає не як

¹ Див.: Мальцев Г. В. Социальная справедливость и право. М. 1977. С. 77.

абстрактні цінності, а як реальні масштаби для вимірювання соціально-моральних характеристик службовців і управлінських дій. І чим вищими будуть ці вимоги, тим вищою повинна бути й ефективність управлінської діяльності.

У свою чергу, чим вища ефективність управління, тим більші матеріальні й організаційні можливості для реалізації в суспільстві принципів соціальної справедливості, адже висока ефективність управління — це динамічна економіка, активна політика, висока мораль і законність, які є визначальними факторами структури соціальної справедливості.

Критерій справедливості виступає соціально-моральним критерієм ефективності державного управління. Зв'язок соціальної справедливості й ефективності управління не є прямим, він опосередкований об'єктивними умовами розвитку суспільно-економічної формації, характером відносин і принципами обміну й розподілу матеріальних благ в суспільстві, пануючими в ньому правом і мораллю, а також суб'єктивними факторами, якими є особистісні якості службовців апарату управління, — рівень свідомості моральні риси, особливо талант і професійна кваліфікація.

У галузі управління, як і в інших сферах людської діяльності, визначальними є талант, здібності людини. Вони мають встановлювати закони життя і правила гри. Тим самим вони протиставляють себе посередностям, які прагнуть люмпенізувати всіх талановитих, звести їх до свого рівня, іменуючи це «соціальною справедливістю». І якщо гору бере користолюбство, то суспільством править, за висловом К. Маркса, «загальна і конституційована як влада заздрість». Принцип такої влади — нівелювати суспільство до свого посереднього рівня. Природно, за таких умов про ефективність управлінської діяльності годі й говорити.

Навіть за найсприятливіших умов існує певна напруженість між ефективністю управлінської діяльності і соціальною справедливістю. Комплекс, що становить поняття «соціальна справедливість», не завжди збігається з завданнями і методами досягнення високої ефективності управління. Існує певна завищеність організаційно-правових вимог щодо фізіологічних, вікових та інших особливостей людини, які породжують фактичну нерівність можливостей людей в управлінських відносинах. Не завжди дотримується відповідність між працею та винагородою за неї, сумірність обов'язків і відповідальності, якості роботи, заслуг і громадського визнання.

Несприятливі економічні, політичні й соціальні умови, що склалися в Україні, не сприяють розвитку ні демократії та соціальної справедливості, ні підвищенню ефективності державного управління. Розвал економіки, руйнація обмінно-розподільних відносин, низький життєвий рівень, моральна стомленість, непев-

ність, різке соціальне розшарування суспільства, «коли в країні справедливість, сором бути бідним і нікчемним, коли справедливості нема, сором бути багатим і знатним» (Конфуцій), зниження морально-ціннісних критеріїв, бюрократизм і корупція в усіх ешелонах державної влади не надихають на високопродуктивну працю, в тому числі й управлінську, а низька ефективність державного управління не дає змоги подолати кризовий стан у суспільстві. Таке замкнене коло, на жаль, є переконливим доказом об'єктивної потреби у тісній взаємодії демократії, соціальної справедливості й управління.

Отже, демократія, соціальна справедливість й ефективність управління — взаємозалежні поняття. Без реального здійснення народовладдя, свободи, рівності, гласності, постійного врахування громадської думки не можна забезпечити соціальну справедливість в суспільстві, а без високої свідомості, розуміння обов'язку і відповідальності, без професіоналізму й ініціативності не можна досягти високої ефективності управління. В той же час поза демократичних ідеалів і установлень воно не може бути моральним. Цей взаємозв'язок має складний характер, але чим він тісніший, тим він багатший, багатогранніший, діалектичніший.

Глава 6. ПРОФЕСІОНАЛІЗМ, КУЛЬТУРА ТА ДИСЦИПЛІНА УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Управлінська діяльність — це суб'єктивна діяльність людей, для якої вирішальне значення мають соціально-політичні і матеріальні умови життя суспільства. Вона обумовлюється науково-технічними можливостями, оптимальністю та масштабністю соціальних цілей і значною мірою залежить від соціального досвіду, рівня культури, компетентності та свідомості людей.

Оскільки безпосереднім виявленням управлінської діяльності є врешті-решт праця людини по управлінню, то визначальним фактором ефективності управлінської діяльності виступає людина. Від якісного складу апарату управління, ступеня кваліфікації, інтенсивної і професійно організованої праці залежать і результати його роботи.

Значення організаторської функції кадрів апарату управління посилюється в міру ускладнення процесів, що відбуваються в економіці, соціальній і суспільно-політичній сферах. За цих умов зростають і вимоги до рівня кваліфікації, професійної компетентності цих кадрів — визначального елемента механізму управління.

Будь-яка безпосередньо суспільна, або сукупна, праця, що здійснюється у відносно великих масштабах, потребує організації, управління.

Воно виникає із самої природи процесу суспільної праці, а управлінська діяльність — специфічний вид суспільної праці, котра виступає як загальна соціальна функція і здійснюється групою осіб за допомогою спеціально створеного апарату управління. Трудова діяльність цієї категорії осіб відокремлена від трудового виробничого процесу, відрізняється за своїм характером, функціональним змістом і справляє значний вплив на виробничі та інші соціальні процеси не безпосередньо, а через трудові колективи й окремих виконавців. Управлінська праця є безпосереднім виявом управлінської діяльності лише людського суб'єкту — працівників, які здійснюють функції управління, тобто це цілеспрямована (свідома) праця людей як суб'єктів управління.

Управлінська праця забарвлюється соціально-політичною і психофізичною специфікою особи працівника, тому що праця — це певною мірою вираз його індивідуальності, віддзеркалення суто особистих якостей. Разом з тим управлінська праця, як і будь-яка інша, вимагає від працівників апарату певних здібностей, досвіду, майстерності, навичок, уміння і насамперед — уміння приймати ефективні рішення.

Тому професіоналізм, культура управлінської праці — це організованість, дисциплінованість, освоєння наукових досягнень, оволодіння мистецтвом управління окремою особою або колективом співробітників, які здійснюють управлінські функції.

Свідоме управління є цілепокладаючою діяльністю людей, пов'язаною з реалізацією їхнього інтересу, зумовленого матеріальним буттям, об'єктивною соціально-економічною структурою суспільства, метою суспільного виробництва. Мета виступає тут як функція потреб, котрі, будучи об'єктивними за своєю природою, усвідомлюються суб'єктом і реалізуються в його діяльності. У своїй сукупності все це визначає мету, форми й методи управління й управлінської праці. При цьому кожному типові соціальної організації, кожному конкретно-історичному суспільству притаманні свої мети, зміст, форми й методи управління і відповідні вимоги до робітників апарату управління.

У радянській літературі з питань управління, в тому числі й автором цієї монографії, стверджувалося, що соціальне управління ніколи не може піднятися над класовими інтересами суспільства, воно завжди відповідає об'єктивно зумовленим соціальним цілям і завданням певних управлінських систем. Тому не технічні проблеми, не форми й методи управління, якими б досконаліми вони не були, а лише проблеми економічні й політичні визначають сутність управління. І далі, управління як соціальне явище (його принципи, форми й методи) пов'язане із системою суспільних відносин не лише безпосередньо через реальні управлінські процеси, котрі складаються, зрештою, з приводу суспіль-

ного виробництва, а й опосередковано — через ідеологію, певні форми знань, різні організаційно-управлінські доктрини, теорії й концепції, тобто на формування організаційно-управлінських відносин справляють вплив не лише матеріальні відносини, а й суспільна свідомість і передусім класова, політико-правова й організаційно-управлінська.

Звідси випливає, що за соціалістичних умов абсолютного панування державної власності вирішального значення набуває організуюча діяльність держави, змінюються не лише масштаби, а й сама природа управління, метою якого є забезпечення «повного добробуту і вільного всебічного розвитку всіх членів суспільства».

Соціалістичне управління вважалося найбільш раціональним, ефективним, компетентним, чітким і організованим, хоча це явно не відповідало реальній дійсності. У командно-адміністративній системі управління, як у фокусі, відбилися політико-економічні та соціально-моральні вади соціалізму. Універсальна бюрократизація радянського суспільства охопила всі закутки та щілини професійної діяльності, викликала глибоку перебудову політичної системи, громадянське суспільство було поставлене на служіння державному апарату, а життєві можливості індивіда перебували у повній залежності від кар'єри, яка конструювалася за бюрократичними нормами. Управлінська праця ґрунтувалася не на професійно цінних якостях, а здебільшого — на інтригах і маніпуляціях владою. Радянський досвід підтвердив, що бюрократизм породжується не функціональними особливостями управління, а його соціально-політичними й економічними вимірами.

Перетворення професійного управління на політико-бюрократичне різко знизило вимоги до якісних характеристик службовців, віддаючи переваги не професійним, а політичним оцінкам, що стало однією з головних причин нездатності радянської системи управління ефективно вирішувати загальні завдання розвитку суспільства, зіштовхнуло країну на узбіччя людської цивілізації

З проголошенням самостійного державного розвитку й переходом економіки до ринкових відносин в Україні розпочався процес оновлення всього суспільного життя, в тому числі і сфери управління. Цей процес виявився важким і суперечливим. Ускладнення виникли в організації управління й управлінської праці. За умов загального безладдя й хаотичного розвитку подій, що сталися після розпаду СРСР, і відсутності продуманої концепції державного будівництва колишній адміністративний апарат, номенклатурна бюрократія прагнуть зберегти й зміцнити свій політичний й економічний статус, внаслідок чого збільшується кількість чиновників, створюються дедалі нові виконавчі, управлін-

ські структури. Знизилися якісні характеристики управлінців, особливо державного апарату, де все рельєфніше проступають некомпетентність, схильність до поверхових, популістських рішень і дій. Виявилось ще одне соціальне негативне явище — зрощення державної та комерційної бюрократії з організованою кримінальною злочинністю.

Болісний національно-державний «довгобуд», відсутність Конституції, яка б відповідала новому періоду розвитку суспільства й держави, слабкість і непослідовність законодавчої влади визначатимуть зростання ролі виконавчої влади та апаратників у всіх сферах життєзабезпечення суспільства. Це неприродне явище для демократичних перспектив нашої держави, але, на жаль, апарат управління дедалі все наполегливіше заявляє про свої претензії на особливу роль у постсоціалістичному розвитку.

За слабкої законодавчої влади й недосконалого місцевого самоврядування спостерігається процес гіперболізації ролі управлінських структур. Апарат дедалі частіше діє від імені виборних органів влади і навіть президента. Будучи безконтрольним і професійно не підготовленим ефективно діяти в нових умовах, він виявляє некомпетентність, формалізм, безвідповідальність, байдужість, низьку виконавчу дисципліну, однак вкрай активний у досягненні особисто значущих цілей. Апарат став зосередженням масової безликої й посередності. Все це призводить суспільство до хаотичного стану, який можна ще назвати організованою анархією, коли деформована не лише економіка, а й особливою мірою моральна атмосфера в суспільстві й духовне здоров'я народу. У цей період непевності нездарні і безпринципові люди обіймають командні посади, формується бюрократичне соціальне середовище, що породжує суспільну пасивність, безвідповідальність і бездумну слухняність.

При цьому не можна не враховувати, що апарат завжди має тенденцію до збільшення своєї чисельності. Вона пов'язана почасти з тим, що не можна з абсолютною точністю відокремити необхідні функції від тих, без яких можна обійтися. Апарат управління, прагнучи до найповнішого виконання завдань, що стоять перед ним, може надмірно розширити свої функції й вийти за межі реальних суспільних потреб. Тому необхідні постійний контроль за розвитком апарату управління і вжиття заходів щодо його скорочення.

За цих умов особливо важливими стають питання культури державної служби, компетентності, високого професіоналізму службовців, етико-правові аспекти їхньої діяльності, моральна чистота й відповідальність за виконання своїх службових обов'язків. Лише професійно грамотне виконання управлінських функцій дасть змогу добитися відчутних результатів в управлін-

ні. У зв'язку з цим має змінюватися й склад управлінського персоналу: підвищуватися питома вага висококваліфікованих спеціалістів, організаторів, працівників, які володіють не лише спеціальними знаннями й навичками, а й наукою управління. Тому відокремлена суспільним поділом праці функція організації зусиль багатьох виконавців на досягнення єдиних цілей залишається прерогативою професіоналів, які здійснюють свою діяльність в організаційно-структурних рамках апарату управління.

Необхідно дотримуватися правильного співвідношення суспільно-державної демократії та професійного управління. Це досягається, з одного боку, за рахунок підвищення компетентності й діловитості, оперативності й розпорядливості управлінського органу й професійних службовців, а з іншого — публічності й підконтрольності їхньої діяльності, відповідальності й суворого дотримання законності, підвищення загальної й ділової культури. Лише дотримання цих вимог може зробити управлінський професіоналізм досить демократичним.

Хаотичний стан і ускладнення в усіх сферах нашого соціального життя ставлять надзвичайно високі вимоги до управлінської діяльності. Щораз переконаємося, що праця по управлінню надзвичайно важлива для сучасного суспільства. Тут, як і в інших сферах трудової діяльності людини, відбувається інтенсивний процес диференціації, спеціалізації, виділення нових видів і форм управлінської роботи.

У суспільстві перехідного періоду, де інтенсивно розвиваються принципово нові політичні, соціальні й економічні процеси, не лише підвищується роль і вимоги до управління, і передусім до державного апарату управління, а й суттєво зміцнюється самий зміст цієї діяльності, трансформується склад об'єктів державного управління. У зв'язку з радикальною зміною форм власності розширюється сфера правових відносин, отже, зміцнюється правова основа функціонування державного апарату і його відносин з громадянами. У апараті управління з'явилися нові органи й структурні підрозділи. Водночас змінилися функції діючих органів і їх структурних підрозділів, проводиться перекваліфікація і підвищення кваліфікації співробітників державного апарату управління, відновлюється його матеріально-технічна база, удосконалюється технологія діяльності апарату управління.

Цілком очевидно, що без чітко організованого, злагодженого, кількісно оптимального і підконтрольного державній владі й народу апарату управління неможлива демократична правова держава. Існує взаємозв'язок апарату й суспільної системи, яку він обслуговує: чим досконаліша система, тим ефективніше працює апарат. І навпаки. Вони один одного наче каталізують. Проте, коли апарат розбухає і проникає в усі суспільні осередки,

узурпує владу, перетворюючися в авторитарно-бюрократичні структури, посилюється корозія підвалин суспільства, а зрештою — його розвал.

Сучасні вимоги до апарату державного управління — це передусім вимоги до його кадрів. Які кадри службовців, такий і апарат управління. Сьогодні від управлінських кадрів очікують високої громадської зрілості, глибоких спеціальних і юридичних знань, здатності забезпечити предметність, конкретність і оперативність в управлінні, тобто високого професіоналізму. За умов послаблення стримуючих ідейно-моральних принципів не менш важливі вимоги, що ставляться до моральних якостей працівників апарату управління. Моральна атмосфера суспільства підірвана грубим бюрократичним всесиллям, корисливістю, кар'єризмом, протекціонізмом, корупцією. З'явилася своя, доморощена мафія, яка зміцнює свої позиції в економіці й державному апараті, окремі ланки якого й посадові особи зв'язані із злочинним світом. Усе це підриває основи громадського суспільства. Ми переживаємо епоху, в котрій політика ніяк не може очиститися від бруду. З'являється дедалі більше людей, які, не досягнувши успіху в своїй професійній діяльності, кинулися у політику й на керівні посади. Не маючи ніякої підготовки до цього, вони енергійно руйнують і розкрадають те, що є надбанням усього народу, створюючи сприятливі умови для криміналізації державного управління.

З переходом до ринку виникає глибша соціальна поляризація. Замість колишньої соціалістичної номенклатурної еліти з'являється бізнесменівська капіталістична аристократія. Вимальовується новий шар управлінців, схильних до авторитаризму і здатних звести нанівець демократичні реформи.

У цих умовах для ефективної і якісної управлінської діяльності необхідно підвищити професійний і моральний рівень працівників апарату управління. Вони мають поєднувати високу професійну компетентність із умінням організувати справу, бути достатньо діловитими, перспективно мислячими, енергійними, наполегливими й ініціативними у роботі.

Ці вимоги до якостей державних службовців сьогодні мають правовий характер, оскільки вони виходять із основних принципів державної служби, встановлених ст. 3 Законом України «Про державну службу»: служіння народу України; демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини і громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліна; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального

самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Професіоналізм виступає основною якісною категорією державного службовця, визначає результативність роботи і його кар'єру.

У своїй сукупності ці вимоги мають відбивати потенціал творчих сил, професійних здібностей державних службовців і характеризувати їхнє вміння повніше використовувати в своїй практичній діяльності передові управлінські знання й досвід, прогресивні методи, прийоми, раціональні форми й організаційно-технічні засоби управління. На жаль, якісний склад державних органів та апарату й ефективність їхньої роботи на краще не змінилися, хоча для цієї групи працівників указаним вище законом встановлено найвищу оплату праці й інші привілеї.

Про відповідність управлінських кадрів вимогам, що ставляться до них суспільством, найяскравіше відбиває така науково-практична категорія управління, як культура праці апарату управління.

Культура управління — поняття складне й багатогранне. Воно значною мірою виражає суттєві вимоги до управління. Незважаючи на те, що управління є об'єктивною функцією, воно культурно обумовлене, схильне до цінностей, традицій, звичок даного суспільства, пише Р. Друкер¹.

Оскільки поняття «культура» виражає досягнутий людством на певному історичному етапі рівень розвитку суспільства й людини, виражений у типах і формах організації й діяльності людей, то тим самим культура державного апарату управління є однією з форм виявлення культури даного суспільства як історичної цілісності й елементом її загального поняття, що свідчить про закономірність уживання даного терміну для характеристики рівня організації процесу державного управління.

Поняття культури управління охоплює матеріальні й духовні форми культури, впроваджені й використовувані в управлінні, процес створення і реалізації їх в управлінській практиці, рівень духовного розвитку і відповідні знання людей, зайнятих в управлінській сфері, вміння й навички, необхідні для виконання своїх функцій.

Управлінська культура може бути визначена і як комплекс уявлень про систему цінностей і цілі дій організації, шляхи і засоби їхнього досягнення, правила і норми ділової поведінки, що визначають характер, зміст і методи виконання прийнятих управлінських рішень.

¹ Див.: Drucker P. F., Management: Tasks, Responsibilities, Practices. P. 18; Koontz H., O'Donnell C. Principles of Management. McGrawHill Book Company, 1972. P. 90.

У комплексі тих визначень обов'язково присутній і термін «культура управлінської праці». У літературі відсутнє визначення загальноприйнятого поняття цієї управлінської категорії, але сутність і зміст її характеризується передусім умінням працювати творчо, ініціативно, професійно з постійним пошуком раціональніших методів і прийомів, широким використанням досягнень науки й техніки, високою якістю й максимальною ефективністю. Ці вимоги за своєю природою й сутністю є моральними, організаційними, економічними, психологічними, науково-технічними, а якщо вони набрали правової форми, то мають юридичний характер. Жоден вид праці не є таким суттєво важливим для суспільства, як управлінська праця, тому що вона великою мірою визначає, чи будуть соціальні й державні інститути суспільства успішно виконувати свої завдання чи марнуватимуть людські й природні ресурси.

Нова, більш висока культура, в тому числі й у сфері управління, не заперечує повністю старої культури, а критично засвоює культурну спадщину попередніх поколінь, використовує їхні досягнення відповідно до нових соціально-економічних умов, цілей і завдань суспільного розвитку. Виступаючи як механізм акумулювання й передачі набутих суспільством прогресивних цінностей у сфері управління (знань, професійних навичок, форм, методів, стилю і т. ін.), вона разом із тим покликана забезпечити максимальну можливість для вияву творчого ставлення до праці, як трудових колективів, так і окремих співробітників. Крім того, необхідна готовність управлінських, передусім керівних, кадрів до активного сприйняття нових наукових ідей і передового досвіду, тобто необхідно певне позитивне зрушення у мисленні й діяльності працівників апарату.

Елементом культури управлінської праці є класифікація конторських робіт. Усі конторські роботи незалежно від того, в яких організаціях вони виконуються, однакові, і зміст їх класифікується за складністю і необхідною для їхнього виконання кваліфікацією.

Разом із тим необхідно створити науково обґрунтовані норми на кожний вид управлінської діяльності, що дасть змогу розробити нормативи й типи структур для всіх органів управління і буде базою для визначення бинагороди, стимулювання службовців і підвищення ефективності управлінської праці.

Отже, культура праці апарату управління — це ступінь досконалості його організації й функціонування, що характеризується функціонально-структурною якістю й рівнем розвитку творчих сил і здібностей його працівників, вмінням застосовувати демократичні й моральні принципи, використовувати передові знання й досвід, професійні навички, прогресивні форми й методи управління. Культура праці апарату управління включає в себе не

лише функціонально-структурні проблеми, форми й методи роботи, суб'єктивні людські сили й здібності, а й об'єктивований результат його діяльності.

Обов'язковим елементом загальної культури державної управлінської діяльності виступає правова культура, оскільки основним джерелом цієї діяльності є право. Її сутність, цілі, механізм здійснення визначаються соціальною природою державного управління як форми реалізації політичної (державної) влади. А кожна влада вимагає свого узаконення, встановлення відповідного правопорядку. І перш за все це пов'язується з діяльністю по управлінню справами суспільства й держави, в котрій закладені владні начала. Право виступає тут не лише джерелом, а і як політико-правова границя свободи вибору управлінських дій, котрі за своїми формами й методами мають відповідати ціннісним правовим категоріям даного суспільства.

Право — це найважливіша нормативна основа організованості, дисципліни, ініціативи й творчості в управлінській діяльності. Реалізація цих можливостей залежить, принаймні, від двох умов: по-перше, від рівня професіоналізму — глибоких, усталених професійних і правових знань працівників апарату управління, від їхнього бажання свідомо, цілеспрямовано й повсякденно застосовувати право, управляти на підставі й за допомогою права; по-друге, від загальної правової культури праці самого апарату і правосвідомості його співробітників, рівня правової культури громадян, їхньої впевненості у правовому захисті їхніх прав в разі необхідності.

Держава заінтересована в найефективнішому здійсненні всіх державних функцій, установленні такого правопорядку, який сприяв би досягненню поставлених цілей. Для цього необхідні чіткий розподіл і кооперація праці, раціональна система органів управління з точно визначеними функціями, а також правами та обов'язками державних службовців. При цьому права, обов'язки, відповідальність співробітників апарату управління мають бути стабільними. Чим складніший комплекс службових обов'язків, тим обґрунтованіші межі правового регулювання управлінських дій, що дисциплінує працівника і служить правовою основою контролю й перевірки його діяльності. Відсутність посадових інструкцій знижує відповідальність і ефективність праці управлінських працівників, часто є причиною відхилень службово-дисциплінарного й морально-правового порядку.

Отже, управлінська праця підлягає чіткому правовому регламентуванню, що аж ніяк не суперечить її творчій природі. Право є найважливішим елементом ідейно-нормативної основи розвитку ініціативи й творчості у виконавчій діяльності. Та й самий характер правового регулювання управлінської праці має свої

особливості й вирізняється меншою конкретністю змісту, особливо це стосується культури праці апарату. Всі її правила, норми не можуть бути втілені в правову форму, а значною мірою, як зазначалося вище, за своїм походженням і сутністю є вельми різноманітними (етичними, технічними, економічними, та ін.). Тому регулювати нормами праца надто різнорідні численні й часто недостатньо конкретні поодинокі вимоги культури управлінської праці недоцільно. Ці норми відрізняються від інших правових норм меншою конкретністю змісту, визначають основні принципи діяльності, а також статус державних службовців, що працюють у державних органах і в їхньому апараті.

Цілком очевидно, що не можна лише правовими актами управління забезпечити ініціативну, творчу працю службовців, етику й мораль їхньої поведінки, але спонукальну роль вони, безперечно, відіграють. Тут багато що залежить від загальної культури, психологічного настрою, професійної підготовки, інтенсивності та напруженості праці державних службовців, чого бракує зараз багатьом управлінським колективам.

Природно, що вимоги високої продуктивності й ефективності управлінської праці не завжди відповідають почуттям і бажанням працівників, їхньому психологічному настрою, але почуття не можуть і не повинні визначати продуктивність і ефективність адміністративної машини, логіка ефективності й світ почуттів не завжди лежать в одній площині.

Особливого значення зміст і рівень культури праці державного апарату набувають у перехідний період життя суспільства, коли уставлені норми й цінності руйнуються, а становлення нових відбувається повільно й у гострій боротьбі. Носії попередньої культури, форм і методів реалізації її становлять більшість нового апарату управління, що є однією з причин соціальних і психологічних конфліктних ситуацій між потребами й інтересами населення та державними чиновниками. Слід відповідно до вимог життя рішуче розчищати від розхлябаності, бюрократизму, безвідповідальності і консерватизму організаційне русло управління і видозмінювати його. Повільність у цій справі здатна викликати негативні соціальні наслідки. Разом з тим слід зазначити, що перехід до нової системи політичних і економічних відносин не означає відмови від того прогресивного, що було в культурі попередньої формації. Відомо, що кожна нова функція успадковує культурні досягнення попередньої, включаючи їх у нову систему суспільних відносин.

Тепер гостро відчувається брак спонукальних правових приписів, які регламентують питання культури праці апарату управління і стимулюють підвищення його рівня. Закон України «Про державну службу» визначає лише загальні основи (принципи)

діяльності державного апарату та його службовців і не охоплює багато питань культури в роботі апарату управління. Кризовий стан суспільства викликав девальвацію всієї правової системи. Запізніле, суперечливе й дефектне законодавство, несумлінне ставлення до державно-суспільних обов'язків призвели до різкого падіння регулятивних потенцій права, його престижу. Правовий нігілізм став нормою діяльності державних структур, що різко знизило якість державного управління і контролю. Суспільне життя втратило свою керованість.

На етапі становлення української державності й усієї структури її органів особливого значення набуває проблема законності в діяльності апарату управління. Високий рівень організації управлінської праці передбачає й більш досконале правове регулювання її. Цей взаємозв'язок має постійно здійснюватися в реальних умовах державної практики. Законність як основна правова цінність управління становить основу управлінської діяльності. Точне й неухильне дотримання законності є показником культури управління, умовою високої ефективності управлінської діяльності.

Важливі елементи культури праці апарату управління — метод і стиль управлінської діяльності. Під методом розуміється спосіб, засіб чи прийом досягнення будь-якої цілі, вирішення поставленого завдання. Поняття методу завжди пов'язане з певним процесом, цілеспрямованою діяльністю. Численність і розмаїтість цілей і завдань вимагають різноманітності способів і прийомів їхньої реалізації. Метод соціального управління — це спосіб практичної реалізації функцій управління й управлінських органів шляхом впливу на свідомість, волю людей і, таким чином, на поведінку й суспільну діяльність конкретних осіб і колективів. Органи управління, покликані здійснювати реалізацію конкретних завдань, вибирають з усієї розмаїтості методів таку їх сукупність, котра в даному разі буде найефективнішою. Це не значить, що суб'єкт управління абсолютно вільний у виборі шляхів і способів досягнення поставлених цілей. Він залежить від певних соціальних умов — політичних, соціально-економічних, а також від рівня розвитку науки, техніки, виробництва, культури.

Метод здійснюється у формі індивідуальної діяльності особи, насамперед керівника, і проявляється в його стилі. Тому той чи інший метод проявляється в безмежній кількості варіантів стилю. Стиль — похідне від принципів і методів управління, є сукупністю прийомів (загальної або індивідуальної властивості) їх реалізації. Він є найхарактернішим виявом інтелектуальних, моральних та емоційних якостей людини. У стилі управління відбиваються соціально-економічні, політичні, правові основи суспільства, традиції, управлінська практика. Він залежить від пси-

хофізіологічних особливостей людини, таланту конкретної особи, її життєвого досвіду і, що найбільш суттєво, від особливостей історичної реальності, характеру суспільних відносин, котрі рішуче впливають на вироблення певного стилю управління. Саме методи й стиль управлінської діяльності в усій їх розмаїтості є визначальними елементами загальної культури й ефективності апарату управління.

Отже, поняття «культура управління» виступає як узагальнююча категорія, котра не підміняє категорії ефективності, законності, доцільності, етичності та ін. Культура управління — це передусім рівень організації трудового управлінського процесу, тобто науково обгрунтована система прийняття рішень, ціннісне ставлення до праці, ефективне використання робочого часу, зміцнення державної й трудової дисципліни, відповідальності, наукова організація робочих місць та ін.

Останнім часом знизилася загальна культура праці державного апарату управління. У значній частини службовців і керівних осіб ще досить низький морально-етичний рівень, їм до певної міри властиві відчуженість, зневажливе ставлення до громадян, байдужість до їхніх нестатків і потреб.

Не існує математично точного критерію оцінки культури управління. Тут головний «продукт» — не товари або послуги, а рішення. Але соціальний критерій, особливо в його змістовному тлумаченні, існує й знаходить свій вияв у сукупності об'єктивних вимог, котрі пред'являються до організації й діяльності державного апарату управління. Він віддзеркалює потенціал творчих сил і професійних здібностей керівних осіб і характеризується їх умінням правильно застосовувати політичні, правові й моральні принципи нашого суспільства, найповніше використовувати в своїй практичній діяльності передові управлінські знання й досвід, прогресивні методи й прийоми, раціональні форми й організаційно-технічні засоби управління.

Культура управління — зовнішнє, організаційно-функціональне виявлення його основних і суттєвих властивостей у процесі управлінської діяльності. Це поняття тісно пов'язане з поняттям «якість управління», але не ідентичне йому. Перше — відбиває організаційно-політичні, організаційно-технічні, юридичні, морально-етичні, психологічні, техніко-естетичні, лінгвістичні, санітарно-гігієнічні та інші вимоги до організації управління, а друге — виражає суттєві характеристики управління. Якість управління — це сукупність основних й істотних властивостей управлінської діяльності. Воно характеризує не якийсь окремий бік соціального явища, яким є управління, а всі його сторони, зв'язки й опосередковування. Тому культура управлінської діяльності — лише один з елементів якості цієї діяльності.

На думку Гегеля, якість — це насамперед тотожна з буттям визначеність, так що щось перестає бути тим, що воно є, коли втрачає свою якість. При цьому не слід змішувати властивості з якістю. Кажуть, правда, також: щось має якості. Цей вислів, однак, недоречний, оскільки слово «має» викликає думку про самотійність, котра ще не властива безпосередньо тотожному із своїми якостями щось. Щось є те, що воно є, тільки завдяки своїй якості, в той час, як, навпаки, річ, хоча вона також існує лише остільки, оскільки володіє властивостями, все ж не пов'язана нерозривно з тією або іншою певною властивістю і, отже, може також і втратити її, не перестаючи внаслідок цього бути тим, чим вона є¹.

Якість і продуктивність праці управлінського працівника хоча й не цілком тотожні поняття, але близькі. Управлінська праця в соціальній сфері опосередковано впливає на матеріальне виробництво й духовний розвиток суспільства. Її не можна виміряти кількістю продукції, що створюється в одиницю робочого часу (за винятком деяких організаційно-технічних і технічних робіт), та комплексом прямих і непрямих показників визначити продуктивність її можна. Продуктивність діяльності управлінського працівника — це передусім її якість. Лише підвищення якості управління може забезпечити об'єктивно необхідну питому вагу управлінської праці в загальній структурі суспільної праці. Ми, на жаль, ідемо екстенсивним шляхом — замість підвищення якості, продуктивності управлінської праці кількісно розширюємо апарат управління, що негативно впливає на темпи й глибину суспільних перетворень.

Перебувають у певній залежності культура й ефективність управління. Якщо терміном «культура» характеризується організаційно-функціональний процес управління, то ефективність є його «скінченна величина», тобто результат досягнення поставлених цілей за умови максимально можливої економії суспільної праці. Чим вища культура управління, тим вища і його ефективність, а отже, якість і швидкість вирішення соціальних завдань.

Одним із важливих чинників підвищення ефективності й культури управлінської праці є висока організованість і дисципліна, раціональна організація всіх елементів процесу праці, особиста відповідальність кожного службовця за доручену справу. Значна увага, що приділяється цим проблемам, зумовлена зростанням масштабів соціально-економічних і політичних перетворень, динамізмом управлінських відносин і низькою ефективністю робо-

¹ Див.: Гегель Г. В. Энциклопедия философских наук. М., 1974. Т. 1. С. 216, 290.

ти апарату управління всіх рівнів. Недисциплінованість, несумлінне ставлення до обов'язків, користоловство надто поширені в управлінських структурах, що негативно позначилося на результатах державного управління.

Дисципліна — це дотримання обов'язкових правил поведінки, передбачених нормами права й моралі суспільства або певної організації. До тих, хто порушує ці правила, застосовуються правові, моральні або адміністративні санкції. У сфері державного управління дисципліна — це передусім організаційно-правова категорія. Її змістом є урегульовані нормами права відносини, що складаються в ході здійснення управлінського процесу. Вона має складну структуру і багато видів — службова, трудова, фінансова, виконавча, правова та ін. Усі види дисципліни в державному управлінні взаємопов'язані і в своїй сукупності характеризують загальний рівень управлінської діяльності. Висока службова дисципліна, організованість, точне й ефективне виконання всіма державними органами, керівними особами своїх обов'язків, скрупульозне дотримання правових і моральних норм в управлінській діяльності визначають її ефективність.

Кореспондує такому соціальному явищу, як дисципліна, складний інститут відповідальності, об'єднуючий багато її видів: юридична, політична, моральна, відповідальність за нормами певних організацій та ін.

Соціальна відповідальність працівників апарату державного управління переважно має юридичну природу, але існують й інші її види. За своєю суттю — це форма контролю за діяльністю суб'єктів управлінського процесу з позиції суспільства, держави або особи.

У юридичній науці існують різні підходи до визначення відповідальності в державному управлінні. Пошлемося на визначення, дане в монографії «Відповідальність в управлінні»: Відповідальність в управлінні являє собою реалізацію таких відносин, урегульованих правом, в котрих суб'єкт управління, покликаний свідомо виконувати певні обов'язки, навмисно або від необережності не виконує їх або виконує із заподіянням соціально значущої шкоди інтересам держави, суспільства, організації, громадянам, внаслідок чого створює юридичний факт, у зв'язку з яким спеціальні органи від імені держави, суспільства, колективу застосовують до порушника ті чи інші засоби впливу або покарання, мета яких — відновити порушений інтерес (право) потерпілого, покарати порушника, виховати його й покласти край виникненню таких порушень з боку інших суб'єктів управління й тим самим створити умови для сталого правопорядку й державної

дисципліни в сфері управління¹. Це визначення відбиває відповідальність у різних аспектах управління.

Дисциплінована поведінка й відповідальне ставлення до своїх соціальних функцій є конституційними обов'язками всіх державних органів та їхніх співробітників. У статті 3 Конституції України записано: «Організація й діяльність держави будуються на засадах виборності всіх органів державної влади, підвітності їх народові, відповідальності кожного державного органу й службової особи за доручену справу, обов'язковості рішень вищестоящих органів для нижчестоящих згідно з розподілом їхніх повноважень».

Всебічна конкретизація конституційних положень подана в Законі України «Про державну службу», де визначено статус державних службовців, основні принципи державної служби, основні обов'язки й права державних службовців, етика їхньої поведінки, порядок проходження державної служби в державних органах та апараті. На виконання закону прийнято нормативні акти про ранги державних службовців, умови оплати їхньої праці, процедуру прийняття їх на державну службу, порядок приведення до присяги державних службовців та ін. Здійснення цих правових актів сприятиме підвищенню авторитету державної служби і водночас зміцненню дисципліни, відповідальності державних службовців, забезпеченню беззастережного дотримання законності в діяльності державних органів та їхнього апарату, високій ефективності управлінської діяльності.

Складність становлення національної державності, непевність, хаотичний стан державних справ, катастрофічний стан економіки, розгул злочинності й падіння суспільної моралі вимагають рішучого зміцнення порядку, організованості, дисципліни й відповідальності всіх і кожного. Лише висока дисципліна й відповідальність апарату державного управління підвищать результативність його праці й дадуть необхідний соціальний ефект.

Глава 7. МОРАЛЬНІ ЯКОСТІ ТА ЕТИКА ПОВЕДІНКИ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ

У літературі з питань управління, публіцистичних матеріалів жваво обговорюється проблема моралі та етики державної служби, відносин між громадянами й адміністрацією. Нові соціально-економічні і політичні умови й суспільні явища істотно впливають

¹ Див.: Бачило І. Л. Ответственность — условие обеспечения законности и эффективности управления // Ответственность в управлении. М., 1985. С. 24—25.

на формування підвищеного інтересу до етики, моралі як у виробничій, так і у побутовій сфері. Багато в чому рівень нашого життя залежить від діяльності державних структур та їхнього апарату. Поведінка державного службовця має бути не тільки етичною, а й оцінюватись з позицій моралі і соціальної справедливості. Нові політичні та економічні реалії вимагають виробити нові морально-етичні стандарти суспільної поведінки.

У літературі з питань управління відсутнє чітке розуміння проблем етики і моралі. Це, певно, пояснюється недостатньою увагою до цього аспекту управлінсько-правових досліджень. У радянський період було видано єдину монографію з цієї проблематики¹, а у сучасній вітчизняній науковій літературі робіт з питань управління цієї тематики бракує. І це пояснюється досить просто — досі від службовців вимагали передусім політичних і лише з тим певних ділових якостей. Значно менше уваги приділяло партійно-державне керівництво «якості» службових відносин (крім ієрархії підлеглості), ще менше турбувала їх культура ставлення до трудящих, а тепер у суспільстві хаосу, правового і морального безмежжя, корупції, спекуляції питання моралі та етики сприймаються, особливо нуворишами, як ворожі суспільні категорії.

Особиста, громадська і професійна діяльність членів суспільства так чи інакше переплітаються з державною діяльністю. Політичний і суспільний клімат серед широких мас багато в чому визначається працівниками державної адміністрації, які розв'язують повсякденні питання життя суспільства. Тому атмосфера в суспільстві суттєво залежить від поведінки і вчинків державних службовців, етичних норм, якими вони керуються.

Кризовий стан українського суспільства вимагає морального й інтелектуального напруження усіх груп населення, щоб з'явилися позитивні зрушення, а визначальним чинником внутрішньої політики став би баланс інтересів усіх соціальних верств суспільства. Сьогодні, як ніколи раніше, ефективність праці апарату державного управління залежить від стану моралі та етики суспільних відносин, професійної етики службовців, їх особистих моральних і психологічних якостей.

Перш ніж розглянути специфічні риси «адміністративної» моралі та етики, відзначимо в цьому аспекті деякі загальні концептуальні положення.

Мораль (моральність, етика) — це норми людського співжиття, поведінки людей, їхніх взаємин в особистому спілкуванні, виробничій сфері, ставлення до суспільства, держави. Мораль є

¹ Див.: Попков В. Д. Этика советской государственной службы.— М., 1970.

формою суспільної свідомості, і важко собі уявити моральність поза межами людського суспільства. Прагнення КПРС проголосити всеосяжний етичний кодекс, шкалу високих цінностей без урахування економічних умов, морального стану суспільства породило офіційну ілюзійність і фактичну аморальність, коли «верхи» не вірили в те, що проповідували, а «низи» у те, що слухали, а в кінцевому підсумку у суспільстві взяли гору подвійна мораль, цинізм і глибока ерозія довіри у якість радянської державності і комуністично-партійного керівництва.

Однак існують неминущі, «вічні» норми людської поведінки, закріплені у народних традиціях і догматах різних релігій. За своєю природою мораль як суспільний продукт не абстрактна, а історична категорія, яка формується під впливом (прямим чи непрямым) усіх форм суспільної свідомості певної історичної епохи, країни, соціальної групи і в кінцевому підсумку зумовлюється матеріальними умовами життя суспільства. Справедливість цих положень підтверджується як історичним досвідом, так і сучасним життям. Хоча радянська мораль вирізнялася святенництвом, лицедійством, але разом з тим було в ній багато моральних вимог, характерних для цивілізованого суспільства. Засудивши перші і відкинувши другі ознаки моралі, ми вступили в період моральної деградації, аморальної поведінки. Це зумовлено не тільки відсутністю моральних засад суспільства, яке хочемо збудувати, а головним чином економічними умовами, що характеризуються руйнуванням матеріального й інтелектуального потенціалу, створеного попередніми поколіннями, пограбуванням народного надбання, корупцією, спекуляцією, гендлярством. Сьогодні торжествує мораль крамарів, гендлярів і нуворишів.

Як форма суспільної свідомості, що містить загальні уявлення про добро і зло, мораль виражає моральні ідеали суспільства, соціальної групи і тим самим дає критерії оцінки поведінки людей. Однак варто відзначити, що уявлення про добро і зло не становлять незмінних категорій, більше того, в історичному плані вони прямо суперечили одна одній (моралі рабовласника, раба, інквізитора, атеїста, вільної людини). Навіть в одному і тому самому суспільстві існують найрізноманітніші системи моралі, різняться і трактування загальноприйнятих норм моральної поведінки. У зв'язку з цим не можна не погодитися з думкою Ф. Енгельса, котрий, аналізуючи мораль капіталістичного суспільства, що тоді існувало, писав: «Яка мораль проповідується нам тепер? Насамперед християнсько-феодална, успадкована від давніших релігійних часів; вона, в свою чергу, розпадається в основному на католицьку і протестантську, причому тут знов-таки не бракує дальших поділів від езуїтсько-католицької і ортодоксально-протестантської до ліберально-просвітительської моралі. Поруч з

ними фігурує сучасна буржуазна мораль, а поруч з останньою — пролетарська мораль майбутнього; таким чином, у самих тільки передових країнах Європи минуле, сучасне і майбутнє висунули три великі групи теорій моралі, що одночасно й паралельно існують. Яка ж з них є істинною? Ні жодна, якщо прикладати мірку абсолютної остаточності; але, звичайно, та мораль має найбільшу кількість елементів, що обіцяють їй довговічне існування, яка в сучасному виступає за його повалення, яке в сучасному представляє інтереси майбутнього, отже, мораль пролетарська.

Але якщо, як ми бачимо, кожний з трьох класів сучасного суспільства, феодальна аристократія, буржуазія і пролетаріат, мають свою окрему мораль, то ми можемо зробити звідси лише той висновок, що люди, свідомо чи несвідомо, черпають свої моральні погляди кінець кінцем з практичних відносин, на яких ґрунтується їх класове становище, тобто з економічних відносин, в яких відбувається виробництво і обмін».

У західній науковій літературі, на противагу марксистській теорії суспільного розвитку, активно розробляється еволюційна теорія моральності. В її підґрунті закладено постулат про те, що моральні норми не породжені інстинктом і не є витвором розуму, а становлять самостійний феномен — «між інстинктом і розумом». Суспільний розвиток — це еволюція культури, а будь-яка еволюція (культурна чи біологічна) являє собою процес безперервного пристосування до випадкових обставин, до непередбачених подій, які не можна визначити наперед, тому що еволюційна теорія у принципі не може дозволити нам раціонально прогнозувати і контролювати майбутню еволюцію. У зв'язку з цим Бертран Рассел слушно зауважив, що якби еволюційна етика виявилася переконливою, то можливий хід еволюції мав би стати для нас цілковито байдужим, оскільки, хоч яким би він був, він все одно виявився б найкращим¹.

Суперечливість моральних поглядів і моральних норм характерна, як зазначалося вище, і для нашого сучасного суспільства, що відбиває нестійкість його економічної основи, величезне соціальне розшарування суспільства, а також розрив між політикою та етикою.

Дотримання моральних норм, виконання певних моральних обов'язків, що існують у даному суспільстві, хоча і здійснюються громадянами добровільно, але це історично встановлене правило суспільної поведінки, форма жертвування особистостей і соціальних груп на користь суспільства. Проте громадяни керуються не лише усталеними загальними моральними імперативами, а й моральними критеріями своїх соціальних груп, традиціями і вимо-

¹ Див.: Хайек Ф. А. Пагубная самонадеянность.— М., 1992. С. 303.

гами виробничої етики. У деяких суспільствах взагалі не було загальної етики, а існувала тільки виробнича етика. Це найбільш характерно для етики індуїстів, відповідно до якої суспільство поділяється на певні групи з чітко позначеними моральними обов'язками, властивими тільки даній групі: брахман — розвій і поширення науки, кшатрій — битися зброєю та ін. Бідність брахмана — чеснота, бідність вайсьї, ділової людини, — принижує її.

Кожна професія має власну мораль. Це свідчить про взаємозв'язок професіоналізму і моральності. Людина у процесі оволодіння професією набуває певних соціальних та соціально-психологічних якостей. Праця формує особистість, у ній найвиразніше відбиваються якості індивіда, його емоції і почуття. Отже, організація праці нерозривно пов'язана з її моральним змістом.

Виробнича (професійна) етика має суттєві особливості й специфіку. Цей термін позначає деяку сукупність рис професії, що вказують на якісну характеристику відносин як усередині виробничої групи, так і її ставлення до суспільства. Моральні правила для різних професій є різними, а іноді й протилежними. Так, для вченого єдиний авторитет — реальні факти і закони логіки, а для офіцера — наказ вищого начальства. Належність людини до тієї чи іншої виробничої групи певною мірою формує її особистісні якості, визначаючи її конкретні правила поведінки. В Англії, наприклад, у XVIII ст. різники і хірурги не мали права бути на суді засідателями, оскільки їхня професія могла прищепити їм нечутливе ставлення до крові і страждання. Торгівля, як стверджує Монтеск'є, навпаки, формує в людини поблажливість. Цьому, на його думку, сприяє знання різних звичаїв, що усуває упередженість та взаємну залежність між тим, хто хотів купити, і тим, хто хотів продати.

Професійна етика увібрала в себе великий історичний досвід розвитку процесії. Ще в давні часи існували кодекси лікаря, вченого, офіцера, кодекси честі: лицарські, самураїв. У Давньому Єгипті суворо дотримувалися кодексу чиновника, якого, на жаль, немає у сучасному суспільстві, хоча засади адміністративної моралі досить добре розроблено.

Особливе місце в системі професійної етики посідає виробнича етика державного службовця, оскільки вона значною мірою характеризує відносини держави і громадянина. Етика управління — це галузь деонтології державної діяльності, проблема обов'язку і належного. І тут виникає запитання: в якій площині вона лежить щодо правової матерії. Ще у 1950 р. Simon, Smithburg, Thompson писали про етичний клімат спонукування (адміністративного діяння): «У нашому суспільстві діють достатньо визначені настанови або цінності того, як держава має поводитися із своїми громадянами. Формалізоване дослідження цих соціаль-

них правил примусу (застосування) становить адміністративне право. Однак етичний клімат спонукання має набагато ширшу сферу діяння, аніж адміністративне право, тому що багато адміністративних чинів, котрі є за своєю суттю юридичними, часто густо розглядають як несправедливі»¹. Проте пізнання етичних проблем державної служби має відштовхуватися від права через нього або у зв'язку з ним.

Що можна розуміти під терміном «етика управління», чи «адміністративна етика»? Очевидно, через свою широту та невизначеність цей термін не має однозначного тлумачення. Американські дослідники виявили багато фактів неетичної практики управління у США². Вони вважають, що цей термін має кілька значень. «Адміністративна етика» може або мати моральні характеристики, або не мати їх. Адміністратор чи адміністративна система можуть розглядатися як етичні або неетичні. Тим часом під цим терміном можна розуміти деяку сукупність рис, які, як припускається, існують насправді, причому ця сукупність може прибирати різні форми³.

Ще одне концептуальне питання, яке слід розглянути щодо адміністративної етики, — це питання моральності (порядності) та відповідальності. У даному разі моральність розуміється як особиста чесність, а в адміністративній поведінці — як майже універсальна норма, згідно з якою публічна посада не має використовуватися для досягнення особистих корисливих цілей. У цьому плані антонім «етики — моральності» — корупція. За умов падіння суспільної моралі, розкладу загальнолюдських етичних норм в нашому суспільстві процвітає свавілля, хабарництво, здирицтво чиновників, втрачається ними почуття особистої відповідальності за доручену справу, що практично призвело до паралічу у роботі апарату управління.

Слід відзначити взаємозалежність і взаємопроникнення етики державного управління та юридичної відповідальності. Ці категорії нерозривні. Про них говорять тоді, коли порушуються етичні правила, втілені у правових нормах, і неетична поведінка стає відомою суспільству, дістає громадський резонанс. Оскільки це стосується державної служби і чиниться службовими особа-

¹ Див.: *Simon H. A., Smithburg D. W., Thompson V. A. Public Administration*. N.-Y., 1950. 483—484.

² Див.: *Newstrom J. W., Ruch W. A. Ethics of Management and the Management of Ethics // MSU Business Topics*, 1975. Vol. 23. P. 29—36; *Bowman J. S. Managerial Ethics in Business and Government // Business Horizons*. 1976. Vol. 19. P. 48—54; *Ferrell O. C., Weaver M. K. Ethical Beliefs of Marketing Managers // Journal of Marketing*. 1978. July. P. 69—73; *Brenner S. N., Molander E. A. Is Ethics of Business Changing? // Harvard Business Review*. 1977. Vol. 55. P. 57—71.

³ Див.: *Rohr J. Ethics for Bureaucrats*. N.-Y., 1973. Vol. 128. P. 488—490.

ми, то такі вчинки одразу викликають гостру громадську реакцію і відповідні юридичні наслідки. Проте етика як відповідальність має відношення до питання про те, що або хто є джерелом моральної поведінки, коли приймаються рішення складного політичного вибору або виконуються адміністративні директиви¹. Більшість службових осіб державного апарату не робить різниці між етикою і владою або, точніше, між етикою та здійсненням владних повноважень. За їх уявленням, останні завжди етичні. Це, на жаль, стало принципом повсякденної поведінки державних службовців, котра не завжди оцінюється з позиції моралі і соціальної справедливості. Для багатьох з них моральність є чимось другорядним або таким, що заважає «ефективно» працювати. Характеристики «добрий організатор», «щасливий бізнесмен» виявляються часом важливішими за оцінку «порядна людина». Подібними діями або бездіяльністю посадові особи державного апарату формують аморальне середовище у суспільстві. Етика управління, моральність мають сприйматися посадовими особами і громадянами як критерії оцінки соціальних та політичних конфліктів та правомірності домагань з боку соціальних груп і партій влади. Слід мати на увазі, що як ті, так й інші, будиши одного разу інституціоналізовані у державні структури, мають тенденцію служити тільки собі і захищати лише свої групові інтереси, стверджуючи свою мораль та етику поведінки.

Сказане вище свідчить, що державне і громадське життя значною мірою залежить від моральності суспільних відносин, від етики відносин держави і громадянина, суспільної самодисципліни, соціальної справедливості, нетерпимості до моральних відхилень особи і державних інституцій.

Зрілість громадянського суспільства визначається ставленням до найвищих моральних цінностей усіх його структур. Прикладом цього може бути американське суспільство. Раніше у США панувала традиційно-юридична оцінка діяльності свого уряду, а за останні 20—30 років у країні стався справжній етичний «вибух», або етичний «бум», як реакція у відповідь на неетичну поведінку службовців в усіх ланках державного апарату.

Американські автори зазначають, що у сімдесяті роки у суспільному житті країни гостро постали три ключових питання: адміністративна мораль, морально-психологічний клімат суспільства, публічно-трудова відносина і право рівної можливості. Обставини чи природа залишення американцями В'єтнаму, поєднанні з «Уотергейтською справою», — лише верхівка неетичного державного «айсбергу», втягнення ЦРУ, ФБР, військової

¹ Див.: *Ajuogu M. O. Ethical Dilemmas of Public Sector Executives in a Developing Economy // International Review of Administrative Sciences, 1983. Vol. XL, IX, N 4. P. 386—392.*

розвідки та інших таємних служб у брудні, незаконні діла, вторгнення у приватне життя громадян, багато інших правопорушень, які вчинили державні чиновники, спричиняли глибоку ерозію довір'я до якості американського державного керівництва та ефективності його урядових інститутів¹. Філософи і політологи почали оцінювати публічну політику і діяльність державної служби з позицій моральних засад².

Морально-ціннісним вимогам громадської думки невдовзі було надано вигляду нормативних. У США діє розгалужена система спеціального «етичного» законодавства (а так само і різноманітні професійні асоціації публічної адміністрації ухвалили свої кодекси етики), у відповідності і на підставі якого утворена і функціонує окрема «етична» державна структура управління, яка покликана і регулювати, і розслідувати, і переслідувати неетичні діяння державних службовців. Впроваджено або розробляються спеціальні процедури вирішення «етичних» справ і механізми примусового застосування етичних норм — вельми делікатні і складні питання з огляду на існування звичайного механізму, застосування норм права.

На нашу думку, становить інтерес досвід США щодо підвищення етики державної служби та боротьби з корупцією. Публічна служба — це публічна довіра. Кожен службовець зобов'язаний ставити відданість конституції, законам та етичним принципам вище за приватну користь. Для того, щоб кожний громадянин міг бути впевненим у чесності федерального уряду, кожний службовець має поважати і додержувати принципів етичної поведінки, встановлених стандартів, етики поведінки³.

Конгрес і президент США затвердили в жовтні 1978 р. закон про реформу державного брядування, у якому було передбачено заходи щодо боротьби з корупцією та підвищення оперативності й ефективності діяльності урядових установ. Основним принципом, який запроваджує цей закон, є конкурсний порядок призначень на державні посади, причому єдині критерії відбору — достатній досвід, рівень кваліфікації та чесність.

У США законом державному службовцеві забороняється приймати цінності за здійснення офіційних дій, тобто отримувати хабарі, брати офіційну участь у справі, що має для нього певний фінансовий інтерес, вести справу, яка не містить корупції, але

¹ Див.: *Simmons R. N., Dvorin E. P. Public Administration: Values Policy, and Change. Port Wash. N.-Y., 1977. P. 170—171.*

² Див.: *Thompson D. F. Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands // The American Political Science Review. 1980. Vol. 74. N 4. P. 905.*

³ *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch: Prepared by United States Office of Government Ethics. 1992. August. P. 3.*

може спонукати до неї. Отже, є коло принципів стандартів на випадки проявів неетичної поведінки. Відповідно до цих законів діяльність кожного урядового чиновника має здійснюватися згідно з метою державного управління, відображати принципіву віру в те, що уряд служить людям і дії окремих чиновників мають бути спрямовані саме на досягнення цієї мети.

У 1989 р. конгрес США заснував управління державної етики як окрему установу в системі виконавчої влади. Керує ним директор, якого призначає на 5 років президент Сполучених Штатів за порадою сенату та за погодженням з ним. Тут працює 85 співробітників.

Управління державної етики забезпечує керування етичною програмою у виконавчій владі. Ця система є децентралізованою, кожна установа і відділення відповідають за виконання власних програм з етики. Відповідає за виконання програм з етики керівник кожної установи, який, в свою чергу, покладає відповідальність на офіційну особу, що займається питаннями етики. Управління регулярно проводить навчально-тренувальні програми для тих, хто займається питаннями етики у відділеннях і установах. Воно має центр, де зберігаються навчальні матеріали **для установ з етики у системі виконавчої влади**. Для консультантів з етичних питань видаються спеціальна газета та регулярні методичні рекомендації з різних питань. Проводяться щорічні конференції з питань етики. Для одержання інформації використовується електронна техніка.

Основні питання, якими займається управління державної етики, такі:

— *надання інформації про фінансові справи співробітників, а громадськості — про фінансові справи президента, віце-президента США та чиновників високого рангу*. За законом діяльність цих людей має бути гласною. Особа, яка вимагає розкриття фінансових справ вищезазначених чиновників, не повинна давати ніяких обґрунтувань своєї вимоги. Проте ця особа має заповнити письмове прохання про надання їй такої інформації. Крім того, за законом не можна використовувати цю інформацію у комерційних інтересах або з метою фінансової допомоги особі, якої стосується інформація, а також для будь-якої іншої протизаконної мети. Управління займається питаннями надання фінансової інформації щодо чиновників нижчого рангу виконавчої влади, якщо їхня робота пов'язана з контрактами, адміністративними субсидіями, грантами, видачею ліцензій, перевітками або коли вони мають вагомий фінансовий вплив на державні структури у зв'язку з виконуваною роботою. Дані про чиновників нижчого рангу не доводяться до широких кіл громадськості і не подаються щорічно в управління для перегляду;

— *участь у процесі перевірки працівників, яких призначає на посади президент США.* Перед публічним призначенням на посаду проводиться попередня перевірка доповіді про фінансовий стан справ кандидата на посаду. Перевірку здійснює Дорадчий офіс при Білому Домі, установа, в якій працюватиме ця особа, та управління державної етики. Основний процес перевірки починається після того, як президент публічно призначить працівника на посаду;

— *участь у законотворчій діяльності.* Управління має повноваження видавати постанови у багатьох сферах, включаючи постанови щодо розгляду конфлікту інтересів, стандартів поведінки, надання інформації про фінансові справи співробітників. Управління може видавати як офіційні, так і неофіційні рішення. Воно регулярно консультиється з офіційними співробітниками з питань етики конкретної установи з конкретної особової справи. Кожна структура в установі державної влади проводить заняття з питань етики, щоб довести до працівників етичні вимоги установи. Управління з'ясовує, чи відповідають плани таких занять для співробітників у Вашингтоні і в усій країні, видає навчальні матеріали з питань етики. Управління може коментувати запропоновані закони стосовно етики та конфлікту інтересів. Якщо ситуація дозволяє, воно вносить рекомендації щодо змін у законах з питань етики;

— *управління державної етики має повноваження вимагати коригування програми інших установ з етичних питань, може рекомендувати вжиття заходів адміністративного впливу щодо конкретних працівників;*

— *у суді управління державної етики представляє міністерство юстиції.* Воно консультиється з міністерством юстиції з питань судових справ, в яких порушуються питання, що перебувають у юрисдикції управління.

У 1978 р., незважаючи на опір державних міністерств, за рішенням конгресу США, було створено посаду генерального інспектора при 13-ти найбільших державних установах і визначено його завдання:

— виявляти та не припускати марнотратства, шахрайства, зловживань у державних установах;

— підвищувати ефективність управління та господарювання;

— перевіряти законність виконання державними установами своїх обов'язків.

Після ухвалення конгресом цього закону інші державні установи почали добровільно створювати такі інспекторські бюро. Сьогодні при федеральному уряді працюють вже понад 60 генеральних інспекторів.

Ніхто у державній установі не має права вказувати генеральному інспекторові, що можна, а чого не можна робити, якщо він діє у межах закону і відповідає професійним критеріям. Він має доступ до всіх документів службовців. У разі відмови він може дістати ордер на одержання документів від суду. Генеральний інспектор одержує платню від державних установ. Однак він є відносно незалежним, що забезпечує відсутність впливу і тиску на нього.

Звітує він лише директорові установи, останній, проте, не має повноважень втручатися в його роботу, а може лише радити. Якщо директор установи заважає або не підтримує генерального інспектора в його праці, останній має право негайно повідомити конгрес.

Важливою умовою, що дає можливість генеральному інспекторові виконувати свою роботу, не оглядаючись на упереджених керівників установ, є те, що він подає піврічний звіт директорові, президентові та конгресові. У звіті містяться огляд його діяльності, висновки, рекомендації та заходи, вжиті керівниками перевірених установ щодо зазначених рекомендацій. Цей звіт може бути одержавний пресою і таким чином стати предметом широких обговорень у конгресі та громадськістю.

Генеральний інспектор має право і зобов'язаний зберігати інформацію в таємниці. Відомості, які він отримує від людей, є конфіденційними і не мають зашкодити цим людям.

У Сполучених Штатах існують законодавчі гарантії захисту прав викривачів фактів неетичної поведінки або корупції державних службовців. Було створено бюро радника із спеціальних питань. Головним завданням його є захист прав працівників державних установ, які публічно заявляють про випадки обману, марнотратства і службових зловживань. У США публічне викриття махінацій на державному рівні є загальноновизнаним і користується підтримкою державних лідерів. Згідно із законом бюро радника із спеціальних питань отримало повноваження розслідувати випадки порушень законодавства державними службовцями. Одним із найсерйозніших порушень було визнано репресивні дії щодо публічних викривачів службових махінацій та інших нечесних на державному рівні дій. У 1989 р. конгрес затвердив новий закон, у якому передбачив додаткові гарантії захисту прав викривачів, який дав змогу бюро радника із спеціальних питань ефективно розслідувати і припиняти випадки переслідування осіб, які публічно викривають махінації, службові зловживання та інші незаконні дії державних чиновників¹.

¹ Докладніше про це див.: *Матеріали українсько-американського симпозиуму*. К., 1994. С. 11—32.

✓ Процес відкритості державної діяльності особливо важливий для становлення демократії і правової держави у нашому суспільстві. Без відкритості суспільства немає демократії. Етика і демократія внутрішньо пов'язані. Моральність — умова і рушійний фактор розвитку суспільства. Національне відродження і моральне виховання громадян — процеси, що мають відбуватися паралельно. Є так звані одвічні поняття, важливі для обох процесів: пріоритет людини над речами, терпимість, взаємна доброзичливість, дотримання суспільної справедливості, повага до праці та ін. Ці поняття є універсальними, незалежно від світогляду і соціального устрою суспільства. При цьому етичні проблеми безпосередньо пов'язані з демократичним розвитком нашої держави, з особливостями механізму дії політичної й адміністративної систем.

З усіх моральних дилем особливе місце посідає етика державного управління, механізм моральної оцінки державних службовців.

Без перебільшення можна сказати, що будь-яке питання управлінської діяльності має етичний аспект, оскільки визначальним чинником у соціальному управлінні виступає людина з її інтересами, потребами, поглядами, емоціями. У комплексі моральних відносин істотну роль відіграє така їх специфічна форма, як професійно-управлінська, що сформувалася і розвивається на основі поділу суспільної праці та соціальних функцій, відокремлення управлінської діяльності як професії. Носіями цих моральних відносин є службовці апарату управління. Тому етика управлінської діяльності передбачає наявність і дотримання у відносинах між службовцями апарату, а також між ними і населенням цілої сукупності морально-психологічних норм.

Управлінська професія має давню історію, традиції, специфічні риси і особливості, охоплює усі сфери життєдіяльності суспільства. Важливою особливістю управлінської етики є її політична забарвленість, привілейоване становище осіб, зайнятих управлінською діяльністю. Саме оцінка держави, її політичної, економічної і соціальної орієнтації у свідомості громадян формується під впливом враження, яке складається у них від безпосереднього спілкування з представниками державної адміністрації, носіями управлінської етики. Свої почуття, враження, погляди, які сформувалися в процесі розв'язання свого питання в державній установі, громадянин передає сім'ї, колегам по роботі, інформує громадськість на різних зібраннях, зустрічах, ділиться своїми враженнями і поглядами у пресі. Наявність у державного службовця добре розвинених професійно-етичних якостей може вберегти його від зловмисних вчинків і тим самим зберегти не лише власну честь і гідність, а й престиж держави.

Для кожної соціально-економічної формації характерна специфічність норм управлінської етики та вимог до неї. Тому виробнича етика службовця визначає мету, до якої він має прагнути, які державні інтереси охороняти, ієрархію цінностей, привілеїв і благ, що дозволяє формувати доброзичливу громадянську думку. Польський вчений Ян Щепанський в одній з своїх праць зазначив, що без виробничої етики робота ускладнюється, а її місце повинен прийти законодавець і формальний контроль. Таким чином, виробничі категорії позбавляються такої суспільної сили, як власна думка при затвердженні санкцій. Без виробничої етики виробничі категорії піддаються подрібленню, їх члени позбавлені стимулу для вдосконалення при виконанні службових обов'язків, а праця носить лише або включно економічний характер.

Високий професійний рівень, додержання етики поведінки особливо важливі за умов радикального реформування політичного й економічного ладу суспільства і дедалі більшої знервованості, нетерпіння і часто відсутності взаєморозуміння державного чиновника і громадянина, прохача і влади. В міру ускладнення організаційних проблем формування нового апарату державного управління зростає вага професійної етики як інструменту подолання морально-психологічних бар'єрів, що мають місце.

На жаль, цим питанням приділяється мало уваги в теорії і практиці управління. Ще не досить ясно, чи становить етика управління самостійну галузь державного знання і в якій площині вона знаходиться відносно правової матерії, як співвідноситься вона з іншими категоріями управління.

У реальній практиці такі чинники і наукові поняття, як культура, ефективність управлінської діяльності, професійний стиль і службова етика, розглядаються у взаємозв'язку та детермінованості. Основою цього є сама якісна сутність (характеристика) управління, яке є не тільки наукою, а й мистецтвом, творчістю.

Вище ми з'ясували такі поняття, як «культура управління», «ефективність управлінської діяльності», «стиль роботи апарату», а тепер належить встановити співвідношення їх з поняттям «етика управління».

На наш погляд, управлінська культура являє собою комплекс знань про систему цінностей і мету діяльності організації, шляхи і засоби досягнення її, правила і норми ділової поведінки, які визначають характер, зміст і методи виконання рішень, що приймаються. Суть і зміст цієї управлінської категорії характеризуються насамперед умінням працювати творчо, ініціативно, професійно. За своєю природою і суттю ці вимоги мають моральні якості і у своєму комплексі становлять зміст професійної етики управління. Культура управління значною мірою підви-

щується під впливом громадської думки, моральних вимог, а не під адміністративним тиском і діянням правових норм.

В найбільш активній формі культура та етика управлінської діяльності проявляються у стилі роботи апарату управління. Стиль — це глибинне явище в управлінській діяльності, в якому відбиваються соціально-економічні, політичні та ідеологічні погляди суспільства, традиції, управлінська практика. Він залежить від психофізіологічних особливостей і таланту особи, її життєвого досвіду і, звичайно, від характеру самої реальності, що вимагає певного стилю роботи. Видається, що у стилі роботи, як у жодній іншій управлінській категорії, моделюються загальні й індивідуальні детермінанти моральної поведінки особи та колективу. Тому стиль — одна із форм моральних настанов, що панують у суспільстві. Можна стверджувати, що стиль управління певною мірою включає у свій зміст і етику управлінської діяльності. Звичайно, ми маємо на увазі стиль, що відповідає загальноприйнятим поняттям, хоч можуть бути і стиль, і етика управління, які нехтують загальнолюдськими моральними принципами, чужі цивілізованій формі управління.

Цілком очевидно, без належної культури, без створення сприятливого морально-психологічного клімату в апараті, без утвердження високих моральних цінностей у стосунках співробітників, а також між ними і громадянами не можна досягти ефективної діяльності апарату управління. При цьому слід мати на увазі, що етика управління виступає в практичній діяльності у трьох вимірах: етика засобів і мети, етика визначення і забезпечення суспільного інтересу і етика особистої користі за рахунок суспільного блага. Остання особливо процвітає у роки так званого реформування нашого суспільства. Втрата душі через хворобу суспільства згубно позначається на його моралі.

Для підвищення ефективності управлінської діяльності важливо правильно розуміти поняття етики засобів і мети. Ще Н. Макіавеллі у 1513 р. вважав, що задля зміцнення держави допустимі будь-які засоби, і сформулював правило: «Мета виправдовує засоби». Хоча її словесна оболонка зазнала деякої зміни («державна необхідність», «життєво важливі інтереси» та ін.), проте суть залишилася старою.

Логіка обґрунтування цієї ідеї проста: мета була настільки важливою, що будь-які засоби виправдовують її досягнення. Дотримуючись цієї логіки, багато посадових осіб порушують як етичні, так і юридичні норми поведінки. Законність і мораль мало цікавить прагматиків з хворою етикою. Діапазон неетичних способів досягнення мети досить широкий, але у тій чи іншій формі вони є правопорушеннями, які можна класифікувати за трьома основними ознаками: 1) вчинення неправомірних дій,

які заборонені законом; 2) невиконання юридичного обов'язку, який покладено на службову особу; 3) здійснення законних прав у незаконний спосіб.

Справді, ефективною державна діяльність може бути лише тоді, коли вона досягається шляхом і засобами, що не заборонені законом. Макіавеллівський «раціоналізм» може дати тільки тимчасовий успіх. Позитивний результат досягається управлінськими діями у рамках законності і моральної поведінки.

Із цього, однак, не випливає, що роль моралі зводиться лише до заборонних заходів. Моральність є важливою складовою системи мотивації поведінки та діяльність управління, що сприяє розкриттю кращих його якостей, інтересів і, насамперед, інтересу до власної праці, до своєї професійної діяльності, яка має бути активною, доцільною, творчою. Важко сказати, які із складових цієї системи мають найбільшу мотиваційну силу. Це залежить не тільки від об'єктивних соціально-економічних та політичних умов, а й від суб'єктивного стану працівника, рівня його інтелектуального розвитку, свідомості, психологічного складу.

Тому система моральної мотивації належить до числа вельми ефективних інструментів державного управління. Без відповідних морально-спонукальних мотивів не можна домогтися високої якості управлінської праці, усунути існуючі недоліки, виявити приховані резерви, поліпшити результати господарської діяльності, визначити найоптимальніший шлях досягнення поставлених цілей. Ось чому ці питання мають для нас особливий інтерес.

Це ніяк не значить, що в управлінській діяльності слід керуватися лише моральними імперативами, управління має власні закони і закономірності функціонування. Проте критерії моральності управлінських дій як оцінної категорії мають важливе значення в забезпеченні ефективності управління. Досить часто ця категорія має суб'єктивний характер: моральне лише те, що відповідає особистим інтересам, інтересам соціальних груп, політичних партій тощо. Спільні інтереси суспільства і держави забезпечуються шляхом створення відповідного правового режиму. Висловлені в нормах права у формі державно-владних велінь програмні і тактичні цілі та завдання набувають більшого за силою і активністю мотиваційного діяння.

Мораль і право перебувають у тісній взаємодії. Вимоги етичної поведінки посадових осіб, службовців і громадян, піднесені до рангу норм закону, набувають вигляду норм державно-владного характеру, виконання яких є обов'язковим.

Природно, не можна врегулювати за допомогою права увесь процес управлінської діяльності, всю розмаїтість відносин, що виникають усередині і поза органом управління, особливо взає-

мовідносин в колективі службовців і службовців з громадянами. Моральний аспект службових відносин, який характеризує ставлення членів колективу до виконання свого суспільного і громадянського обов'язку, ставлення до колективу і спільної діяльності, міжособисті стосунки, ґрунтується на засадах моралі даного суспільства і в основному регулюється моральними нормами. Та найбільш суттєве і важливе у відносинах членів апарату управління з точки зору ефективності управлінської діяльності і формування культури відносин поміж людьми мусять визначитися у правових приписах.

Потреба нормативно-правової регуляції різних елементів управління продиктована потребою фіксувати, заохочувати, типізувати усі передові і найсуттєвіші риси в управлінській діяльності. Однак питома вага правової нормативності в практичній реалізації цих категорій різна — вища у сфері організації праці і нижча — у сфері професійної етики, хоча моральні стосунки не вільні від певної регламентації і виступають як упорядкований комунікативний зв'язок, який враховує правила службового етикету, звичаї і традиції.

Управлінська праця підлягає чіткому правовому регламентуванню, що аж ніяк не суперечить її творчій природі і залишає достатньо простору для виявлення індивідуальних якостей працівника. Право є найважливішим елементом ідейно-нормативної основи розвитку ініціативи, творчості і з огляду на свою прогресивно-заохочувальну скерованість активно впливає на етичний бік відносин у сфері державного управління.

Шляхом правового впливу забезпечуються демократизм, гуманізм, моральність відносин, організованість, дисциплінованість, законність, відповідальність у службових відносинах, за суворого дотримання гідності й честі людини. Ці вимоги, відбиті у державно-правових актах, стали юридичними нормами поведінки і становлять основу етики державної служби. Вони містять настанови для відповідної поведінки і сприяють моральній орієнтації службовців, виробленню у них чіткої моральної позиції. Як правило, такі нормативні акти не мають великої конкретності, а містять значний ідейно-виховний потенціал впливу. Цей вплив підсилюється у міру соціального поступу, підвищення культурного рівня населення, зростання громадської та моральної відповідальності кожної людини за свої вчинки перед суспільством і державою.

Юридичні вимоги належного додержання етики службових відносин містяться у різних правових нормативних актах, як правило, локального характеру (положеннях, правилах внутрішнього розпорядку, деяких стандартах та ін.), а також у методичних матеріалах з організації праці в апараті управління.

Отже, для етики управлінської діяльності характерна єдність правого і морального регулювання. Етичні й моральні норми набирають вигляду підсистем соціальних цінностей і норм певного суспільства.

Духовний, економічний і політичний стан суспільства визначають рівень, зміст, стан суспільної моралі та етики людських стосунків. Українське суспільство не має будь-якого пануючого уявлення про бажаний шлях соціального розвитку. Постійно змінюються у громадській думці критерії моральних оцінок структур влади, державних і політичних лідерів та їхніх дій. Відбувається активна моральна переорієнтація людей з посиленням негативних аспектів моралі. У їхній свідомості розмиваються такі одвічні норми моральності, як доброта, милосердя, порядність, чесність, відповідальність, шанобливість та ін. У нашому суспільстві моральність стає чимось другорядним. Сьогодні неморальність стала правилом, шахрайство, обман—звичкою, цинізм—достоїнстю. Сталася дивовижна метаморфоза людей. Наша преса постійно стверджує, що безладдя в економіці породило цілу хвилю войовничої аморальності, викинуло на поверхню суспільного життя мафіозні групи хижих ділків, а то й просто темних осіб, які намагаються за будь-що нагріти руки на наших труднощах і розтринькати по світу все, аби скоріше набити кишені. Доступність легкого збагачення розбещує молодих людей, відчужує їх від праці, породжує атмосферу вседозволеності, падіння звичаїв, беззаконня. Активно розвивається моральна деградація суспільства, торжествує гендлярська мораль нуворишів.

Державний апарат не стоїть поза суспільними відносинами. Який моральний стан суспільства—така і держава. Вона, яка тривалий час силувала суспільство, сьогодні неієздатна. Більше того, тепер під демократичними гаслами та ідеєю національного відродження відбувається заміна минулого державного патерналізму новим. Звідси низька ефективність державного управління, бездіяльність і безвідповідальність багатьох посадових осіб та службовців державного апарату, низький рівень ділової моралі, корумпованість, кричущий правовий нігілізм. Усіляка спроба морально-політичного обґрунтування нинішнього державного курсу призводить до ще більш вражаючих за своєю аморальністю результатів.

Моральність вимагає постійного відтворення. Покладати надію на те, що настане соціальний прогрес і породить високу моральність,—безглуздо. Лев Толстой пророче писав: «Стверджувати, що соціальний прогрес продукує моральність, все одно, що стверджувати, що будівництво печей продукує тепло». Треба шукати нове джерело духовних сил, яке б допомогло сформу-

вати громадський ідеал, наповнило б життя одвічними істинами моралі, моральними цінностями, раціоналізувало наше буття. Треба повернути мораль, етику і до сфери управління, оскільки без цього не може бути ефективною управлінська діяльність. ✓

Глава 8. БЮРОКРАТІЯ І БЮРОКРАТИЗМ В СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНІЙ СТРУКТУРІ СУСПІЛЬСТВА

Про бюрократію як соціальне явище написано багато, проте ця проблема невичерпна, оскільки бюрократія проймає усі сфери суспільного буття людини — політичну систему, державні інститути, бізнес, соціальне та культурне життя. Тому аналіз цього складного феномена, його ролі і функцій треба проводити не абстрактно, а в органічному зв'язку суспільства і політичної системи.

Неможливо визначити феномен бюрократії, з'ясувати її природу, проаналізувати її позитивні й негативні сторони, виходячи з самої бюрократії, оскільки вона є похідною від політичного режиму соціально-політичного устрою суспільства. Саме через це вістря боротьби проти всевладдя бюрократії має бути спрямоване проти політичного режиму, який створює сприятливі для бюрократизації суспільного життя умови.

Бюрократія, тип суспільного устрою, влада й управління перебувають у нерозривному зв'язку. Це є світоглядною основою наукового аналізу природи такого соціального утворення, яким є бюрократія. Отже, неможливо збагнути явище бюрократії та визначити форми й методи подолання або зменшення її активності ізольовано від соціально-економічного контексту суспільства та його політичної системи. Тільки врахування цього дасть змогу усвідомити бюрократію як феномен сучасного суспільства, визначити роль і місце бюрократії та бюрократизму в його соціально-політичній структурі.

Ось чому аналіз предмета дослідження слід розпочати з характеристики процесів, що відбуваються в сучасному українському суспільстві.

Нині соціально-економічний і правовий хаос в українському суспільстві створив всі умови для торжества корумпованого чиновництва та виявлення найогидніших рис бюрократизму. Свавільля і корупція на всіх рівнях та в усіх сферах державної влади сягнули величезних масштабів, підриваючи тим самим підвалини молодій українській державності, позбавляючи її довіри й поваги з боку народу. Сучасна еліта зайнята переважно власним збагаченням на тлі моральної й політичної інертності мас.

Україна, яка потенційно може стати однією з найбагатших країн світу, опинилася на порозі соціально-економічного та по-

літичного краху. Найвищі державні структури не мають якостей для компетентного будівництва держави. Трансформація тоталітарного режиму відбувається без чітко продуманого й науково обгрунтованого плану. Її вектор далекий від демократичних ідеалів. В країні не вдалося провести справді ринкові реформи, які б усунули всі штучні перешкоди на шляху до вільної праці і сумлінного підприємництва. Ті реформи, що були проведені, не тільки різко знизили ефективність економіки, а й призвели до катастрофічного падіння усіх параметрів якості життя, до зубожіння людей. Гіперінфляція, безробіття, злочинність — реалії сьогодення. Розвіялись ілюзії щасливого, демократичного, правового буття. Характерним для нашого постсоціалістичного суспільства є соціальна аморфність, брак або невизначеність у більшості людей усвідомлених реальних соціальних інтересів, громадських цінностей, моральних орієнтирів та перспектив. Все це визначає глибоку соціальну дезинтеграцію українського суспільства, що, в свою чергу, породжує масову політичну апатію населення і стримує створення умов для переходу до громадянського суспільства. Для України характерна нетривкість демократичних традицій, помітна економічна, політична, етнічна та соціальна різниця, між регіонами, досить значна роль держави в економіці та ін.

Для сучасного політичного режиму властиві суперечливість та невизначеність його характеристик, змішування різнорідних ознак — від демократії і автократії до анархії та охлократії, пропорції яких майже однакові, що не дає змоги з достатньою певністю вказати напрям подальшої еволюції політичного режиму. В цьому виявляється і стан політичної культури українського суспільства, рівень її і характер.

Задоволення крахом старої системи та ейфорія від проголошення незалежності України змінилися розчаруванням у можливості реалізувати політичні й соціальні очікування, невдоволенням, неохотою та апатією, а в деякій частини населення — тугою за минулим, ворожістю і навіть агресивністю, що свідчать про наявність глибокої суперечності і певною мірою антагоністичності в суспільній свідомості народу.

Зазначене не сприяє закріпленню високих якостей, правових, соціальних, моральних й психологічних норм — регуляторів суспільних відносин, так потрібних для створення і функціонування громадянського суспільства.

Розпаду суспільства й деградації держави сприяло намагання нової владарюючої української номенклатури, передусім її горишніх ешелонів, накинути народові України культ «державності» і жертвності своїм благополуччям заради надмірних державних амбіцій. А в підсумку — економічний і соціальний хаос,

невилазні злидні більшості людей. Державна діяльність усіх гілок влади, незважаючи на певний камуфляж, фактично набула антинародного характеру.

Українська правляча номенклатура формувалася за рахунок колишньої партійної номенклатури, корумпованої бюрократії та вчорашньої опозиційної контреліти, націонал-«патріотів», для яких перші поступилися другорядними місцями в державному істеблішменті. В підборі кадрів на більш-менш відповідальні посади превалює принцип особистого знайомства й особистої відданості, політичної орієнтації, що аж ніяк не забезпечує наявність у претендентів необхідних ділових та організаторських якостей. До влади подекуди прийшли демагоги, які національно-демократичними гаслами прикривають власні амбіції і некомпетентність.

Правляча номенклатура стала складатися, на диво, швидко. Номенклатура бюрократія комуністично-тоталітарного режиму відповідно до політичного процесу в Україні в одну мить змінила свою політичну ментальність і зберегла за собою владу та привілеї. Крім того, вона обеззброїла своїх критиків-опозицію, віддавши їй деяку частину влади. Опозиція, відкинувши антиелітарну риторіку та вдихнувши дурманні пахощі влади, стала активною частиною «нової» бюрократії, прикриваючись, вже своєю національно-демократичною легітимністю.

Трагізм нинішньої ситуації полягає ще й у тому, що багато хто з колишніх борців проти радянсько-партійної номенклатури та її привілеїв, швидко порозгублювали свої «бійцівські навички» як тільки добралися до керма влади. Їхнє перевтілення і номенклатурна адаптація відбулися стрімко, й за короткий проміжок часу вони перетворилися на відособлену від народу касту зі своїми клановими інтересами; жадоба наживи, збагачення, хапальний рефлекс перевершили раніше відомі масштаби. Правлячі кола суспільства дедалі більше стають корумпованими і все міцніше зростаються з мафіозними угрупованнями.

Активно відбувається процес бюрократизації і у політичних партіях та масових організаціях України, які фактично управляються чиновницьким персоналом, вартість утримання якого дедалі зростає, а значення прийнятих ним рішень — зменшується.

Так що ж являє собою сучасна правляча бюрократія? Це поступове злиття трьох соціальних груп, які прибирають до рук матеріальні ресурси суспільства, тримають важелі розкраду й захоплення влади — старої радянської бюрократії, яка має досвід управлінської роботи; «нових людей», які з'явилися у правлячих колах на початку 90-х років, а також представників легального й тіньового бізнесу, тісно зв'язаних з кримінальним світом. Все частіше відзначаються випадки фактичного поділу

влади на місцях між бюрократичною елітою, з одного боку, й комерційно-кримінальними колами, з іншого. Зазначена вище друга група, маючи великі кошти, нагробовані у народу, почала активне входження у владні структури. Створюється враження, що до влади приходять все більше злодіїв у законі. Перетворення бюрократії «слуг народу на його панів» передбачав ще Іван Франко. У статті «Що таке поступ» він застерігав від того, аби за допомогою «корманічів» експлуатація, «вигнана у двері, не повернулася через вікно»¹.

Історія не раз підтверджувала, що саме бюрократія в період гострих суспільних потрясінь та соціально-економічних перетворень потай розширює сферу своєї діяльності, набуває небаченого до того впливу, захоплюючи все нові рубежі влади, і тим самим справляє все зростаюче діяння на зміст і темпи цих перетворень.

Бюрократизм стоїть на перешкоді подальшому розширенню і поглибленню демократії, розвитку самоврядування, проведенню радикальних реформ економіки й управління, здійсненню соціальної політики. Бюрократичний, канцелярський стиль роботи, що десятиріччями вrostав в усі сфери і шаблі управління, тепер, у найгостріший період перебудови, особливо неприпустимий. Наші численні відомства й канцелярії продовжують утягувати в паперотворчість не тільки «чиновний люд», а й законодавців, виробничників, творчих працівників. Паперові терикони, бездушся, безвідповідальність і відвертий саботаж виявляються скрізь.

Отже, гостроактуальна і болюча для суспільства проблема бюрократії та бюрократизму як негативного соціального явища в нових умовах політичного й економічного розвитку України не лише не відпала, а ще більше загострилась. Її науково-критичний аналіз має стати найважливішим каталізатором процесу оновлення суспільства.

У перші перебудовні роки проблема бюрократії була у центрі уваги журналістики та наукової публіцистики, які, критикуючи вади командно-адміністративної системи управління, вказували на бюрократію як на найважливіший соціальний феномен цієї системи, головний елемент механізму влади, монополії партії та утвердження культу особи. Антибюрократична критика мала фронтальний характер з яскраво емоційним забарвленням і у межах радянського суспільства. Вона віддзеркалювала певну політичну та ідейну орієнтацію авторів публікацій, які намагалися розвінчати деструктивну й дисфункціональну роль бюрократії в нашому суспільстві, без чого неможливо було реорганізувати суспільні державні структури, підготувати суспільну свідомість до глибокої реформації. Однак це була швидше політична атака,

¹ Франко І. 50-томне видання. Т. 45. С. 300—348.

ніж важливий науковий аналіз. У ній підкреслювалось оте особливе, характерне для тоталітарної системи. Вона розвінчувала партійно-радянську бюрократичну номенклатуру і тим сприяла утвердженню демократичних засад суспільного життя.

Зміст і політична обмеженість антибюрократичної критики має і негативну сторону. Підкреслюючи одиничне й особливе радянської бюрократії, вона опускала і тим самим заважала побачити її загальні властивості, універсальні риси, суспільні зв'язки та взаємодії, осмислити бюрократію як феномен сучасного суспільства. І це завдало шкоди насамперед силам демократичної орієнтації, які, прийшовши до влади, недооцінили небезпеки бюрократичного переродження владних і управлінських структур, а цей процес відбувається бурхливо і в більш потворних (гострих) формах, аніж будь-коли раніше. Тут якнайдоречніше можна навести відомий гегелівський афоризм, згідно з яким історія вчить тільки того, що вона нічого не вчить.

Тому наукова думка сьогодні має поглибити розуміння феномена бюрократії, подати ретроспективний аналіз цього соціального явища, виявити у ньому не лише одиничне й особливе, а й його загальні властивості, універсальний характер. За час, що минув, зросла віддаленість слова «бюрократія» від його словарного значення. Воно вже має суто негативне смислове навантаження. Тому є потреба дати докладну характеристику сучасного вживання цього поняття на відміну від його класичного тлумачення.

Усі дослідники феномена бюрократії відзначають багатозначність і багатоликість цього терміна¹. Його використовують для позначення: 1) організації державного управління та 2) управлінської верстви в суспільствах різного типу. Це, так би мовити, ціннісно нейтральне слововживання.

У західній соціології термін «бюрократія» означає формальну модель організації, тобто «раціональну» форму державної організації й управління суспільством. Бюрократія перш за все отожднюється з державою, її виконавчими органами, постійним та ізольованим від суспільства чиновницьким апаратом.

¹ Слово «бюрократія» французького походження: *bureaucratie* — письмовий стіл, *cratie* — правління і звичайно перекладається як правління з бюро, суфікс-кратія звичайно означає посідання влади. У зазначенні дії слово «бюрократія» не вживається, оскільки є слово «бюрократизм». Суфікс -ізм вказує на властивості, ознаки речей і способів, за допомогою якого вони функціонують. (Наприклад, слова «класицизм», «реалізм» вживаються як визначник стилю у мистецтві або «формалізм» — схильність до формалізації, прихильність до додержання зовнішніх форм на шкоду суті справи та ін.). Уперше термін «бюрократія» застосував француз Вісент де Гурней (*Vicent de Gournepe*, 1712—1759). Він розумів під бюрократією певну форму державної діяльності шляхом використання цивільних службовців, які перебувають на жалуванні.

У рамках цього основного поняття окремі соціологи дають свою інтерпретацію демократії, однак, як правило, виходять з поняття бюрократії як системи управління, раціоналізованої і деперсоналізованої системи, що забезпечує максимум продуктивності та ефективності діяльності установи. Так, Р. Влау і М. Меуер трактують термін «бюрократія» як форму соціальної організації, М. Дімок — як загальний процес формалізації, М. Кроз'єр — у трьох розуміннях: 1) «бюрократія» — правління з бюро; 2) бюрократизація — раціоналізація колективної діяльності; 3) як негативне явище. Це слово вживається для позначення тяганини і неефективності управлінської діяльності, тобто не в науковому, а емпіричному значенні. Термін «бюрократія» використовують для опису та критики усяких ситуацій твердого застосування формальних норм чи процедур, вислужування, зайвих зусиль, утаємниченості тощо, безвідносно до фактичної організаційної структури. Т. Жовелл у праці «Право і бюрократія» вживає термін «бюрократія» взаємозамінно з «адміністративним агентством» або «організацією» і співвідносить його із системою свідомо координованої діяльності з боку двох або більше чоловік для досягнення адміністративних цілей. Є й інші теоретичні модифікації, однак вони, як правило, виходять з поняття бюрократії як системи управління, системи, котра раціоналізована і деперсоналізована, що забезпечує максимум продуктивності й ефективності діяльності установи¹.

Отже, якихось однозначних або всеохоплюючих визначень поняття «бюрократія» в науковій літературі немає. Можна сказати, що скільки є праць (а їх дуже багато), пов'язаних з дослідженням цього складного соціального явища, стільки й різних значень, підтекстів, відтінків виявляється в тлумаченні явища, що позначене терміном «бюрократія», хоча між ними завжди існує певний зв'язок. Через це, звичайно, за вживанням слова йде його уточнення і роз'яснення.

Марксистське трактування бюрократії виходить з її поняття як суспільного явища, що має соціально-класовий зміст. Це спеціально призначений адміністративний механізм, що слугує інтересам правлячого класу. В. Ленін вважав, що бюрократія — це окрема верства людей, яка за умов антагонічного класового суспільства зосереджує в своїх руках владу, спеціалізується на управлінні і поставлена у привілейоване становище перед народом. На нашу думку, не можна пояснити таке соціальне явище,

¹ Див.: *Meyer M. W. Bureacratic: Structure and Authowty. N.-Y., 1972, P. 1; Hall R. H. Organizations, Structure and Process. New Gersey, 1972. P. 66; Rogers P. E. Organizational theory. Boston, 1975, P. 3; Jowell T. S. Law and bureanpracy. N.-Y., 1975; Stewark R. The reality of management. L., 1963; International Review of Administrative Sciences. 1981, 47, N 3. P. 207—217.*

як бюрократія, лише в термінах марксової теорії класів, і далі ми це доведемо.

Таким чином, вказані вище, хоч і полярні у своїй світоглядній основі, тлумачення, дають змогу визначити бюрократію як спеціально організовану систему державних інститутів і посад, а також осіб, професійно зайнятих управлінням справами, речами і людьми. Як соціальна група бюрократія персоніфікує державний порядок, уособлює управлінські структури суспільства, характерні риси її прямо залежать від типу політичного режиму. Загальність державного апарату визначає і загальність бюрократії. Поділ праці зумовлює соціально-психологічні наслідки, породжує корпоративні інтереси, які виявляються в корпоративній свідомості, що стало однією із соціально-духовних передумов бюрократії.

Бюрократизм є відображенням в суспільній груповій, індивідуальній свідомості і поведінці сутнісних рис та особливостей функціонування бюрократії. В найпоширенішому розумінні це поняття вживається для позначення сукупності негативних явищ у діяльності апарату управління, що викликають негативну оцінку, тобто це дисфункція практичної реалізації завдань організаційних структур.

Який генезис бюрократії? Певне, її суб'єктивною основою і передумовою є відчуженість, індивідуальні й колективні безсилля та безправ'я людини, роздвоєння суспільного буття громадянина на політичну й громадську сфери (площини), людина і суспільство, розколоте на громадянське і політичне, позбавлені єдності, їхні інтереси, як правило, не збігаються. Стосовно об'єктивної основи і передумови бюрократизації, то вони пов'язані з недосконалістю суспільних відносин, історичною недорозвиненістю суспільства і держави.

Бюрократія як численна група співробітників розгалуженого апарату управління виникла тоді, коли соціально-економічні відносини, що дедалі ускладнюються, вже не могли регулюватися лише прямим насильством. У суспільстві з'явилися дезінтегруючі тенденції, сталося поглиблення соціального розшарування, різноманіття потреб, інтересів і устремлінь різних класів, соціальних груп та окремих громадян. Для того, щоб організаційно зв'язати і спрямувати в належне русло численні різноманітні й суперечливі інтереси та вчинки, потрібна була армія чиновників. При цьому слід мати на увазі, що суспільство постійно потребує зовнішнього обмеження і спрямування інтересів та поведінки його членів, які здійснює держава за допомогою властивих їй механізмів, головним з яких є бюрократичний апарат управління. Тому за певних історичних умов виникнення бюрократії було об'єктивно визначеним.

Значна частина історії людства пройшла під знаком панування бюрократії. Бюрократичні імперії з'явилися ще на світанку людської цивілізації. Вони змінювалися іншими типами соціального устрою суспільства, однак елітарна верства фахівців-управлінців постійно зберігалася, хоч і зазнавала суттєвих змін відповідно до змін соціального і політичного режиму, пройшовши шлях від споглядально-наглядальницької до управлінсько-менеджерської функції сучасної бюрократії.

Основним призначенням бюрократії є пригнічувати індивідуальні відмінності людей, забезпечувати суспільну єдність, утверджувати однаковість і максимальну політичну монолітність суспільства, тобто утверджувати єдиноначальність над розмаїттям інтересів, поривань і дій людей та організацій. Свою функцію поєднувального, організуючого і спрямовуючого впливу вона здійснює через розгалужений і численний апарат управління, що охоплює усі сфери суспільного життя. Успіх інтегруючої діяльності бюрократії забезпечується її внутрішньою єдністю, монолітністю і твердою ієрархічністю. Передбачувана суспільна єдність втілюється в одноособовій волі вождя і згуртованої навколо нього верстви бюрократії.

Масштаби, сила й жорсткість дій бюрократії обмежуються лише рівнем і глибиною демократизації суспільства як її антиподом. Розширення і поглиблення бюрократизації суспільних відносин є сталою тенденцією чиновницького апарату. Загальмувати, обмежити і скоротити сферу її діяння може процес демократизації, що активно протистоїть їй, та самоврядування народу. Тому ступінь свободи суспільства і громадянина визначається результатами протиборства демократії і бюрократії.

Уявляється помилковою думка, що поділ державної влади на три гілки усуває бюрократію. Світова практика свідчить, що, навпаки, бюрократія ще більше зміцнила свої позиції.

З цих міркувань аж ніяк не випливає, що будь-яке професійне управління є бюрократичним. Воно стає таким лише з монополізацією управлінської функції, з абсолютизацією її спеціалізації, зосередженням управління в окремій соціальній верстві суспільства. Бюрократизм — історико-політичне явище, специфічна форма реалізації управлінської функції за умов монополізації виробництва і розподілу, певного відокремлення управління від власності і праці. Йдеться не про повний розрив інтересів управлінців і власників, яких вони представляють, обслуговують і задовольняють, а про появу своїх власних інтересів, що відокремилися і стосуються переважно організаційно-політичної сфери. Бюрократизм навряд чи можна віднести лише до економічної категорії — це явище не характеризується якимись особливими виробничими відносинами. Воно має політичний, економічний,

соціальний, правовий і моральний зміст. Саме суспільно-історичний характер держави зумовлює появу особової, замкненої управлінської верстви, яка певним чином виражає інтереси пануючого класу і вважає свої власні інтереси загальними, хоча загальнодержавні і бюрократичні інтереси інколи збігаються. На нетотожність державного і бюрократичного інтересів вказував К. Маркс, який приділяв велику увагу дослідженню проблем бюрократії: «Дійсна мета держави уявляється, таким чином, бюрократії *протидержавною* метою. Дух бюрократії є «формальний рух держави». Тому вона перетворює «формальний дух держави», або *дійсне* бездушся держави, в категоричний імператив. Бюрократія вважає саму себе кінцевою метою держави»¹. Будь-яка реальна сутність розглядається бюрократією крізь призму бюрократичної сутності і корпоративних інтересів, через те будь-яка річ набирає фактично подвійного значення: реального і бюрократичного, що треба враховувати при аналізі та оцінці документів і узагальнених фактів.

Вперше розгорнуту характеристику бюрократії і бюрократизму дали К. Маркс і Ф. Енгельс. Їхнє розуміння цього соціального явища зводилося до такого. Спочатку суспільство за допомогою простого поділу праці створило собі особливі органи для захисту своїх спільних інтересів. Однак з часом ці органи, головний з яких — державна влада, прислужуючи своїм особливим інтересам, із слуг суспільства перетворилися на його повелителів. Більше того, державний бюрократичний апарат може набути самостійності, згубної для суспільства і часом шкідливої навіть для тих класів, яким він покликаний служити. Бюрократія із засобу досягнення цілей соціального управління перетворюється на самоціль, її цінності перетворюються на державні.

Бюрократія ототожнює себе із державою, свій бюрократичний інтерес у здійсненні суспільних функцій видає за загальні інтереси. В основі бюрократичної системи лежить принцип «...сліпого підкорення, віри в авторитет у механізм твердо встановлених формальних дій, готових принципів, поглядів, традицій». К. Маркс зазначав, що загальний дух бюрократії є таємницею, таїнством, і додержання його забезпечується в її власному середовищі її ієрархічною організацією, а стосовно зовнішнього світу — її замкнутим корпоративним характером. Тому відкритий дух держави, а також державне мислення здаються бюрократії зрадою її таємниці.

Ієрархія бюрократії є ієрархією знання. Верхи покладаються на нижчі кола в усьому, що стосується знання деталей; а нижчі кола довіряють верхам в усьому, що стосується розуміння загаль-

¹ Маркс К., Енгельс Ф. Твори. 2-е вид. Т. 1. С. 255.

ного, і таким чином взаємно вводять одні одних в оману. Авторитет через це є принципом її знання, а обожнювання авторитету — напрямом її думок.

Бюрократична каста суспільства, що зосередила в своїх руках владу, постійно нав'язує народним масам свої погляди на державне життя намагається повчати, що начальство все знає краще, що про загальні принципи управління можуть судити тільки вищі сфери, які мають всебічні і більш глибокі знання про офіційну природу речей¹.

Отже, марксизм розглядав бюрократію як особливий адміністративний механізм, що діє на користь інтересам правлячого класу. Характерною його рисою є наявність особливої верстви осіб, які в умовах антагоністичного класового суспільства зосереджують у своїх руках владу, спеціалізуються на управлінні і поставлені в привілейоване щодо народу становище. Тобто, бюрократизм породжується не функціональними особливостями управління, а його соціально-політичними та економічними характеристиками.

Бюрократія — це передусім спеціально організована система державних інститутів і посад, а також осіб, що професійно зайняті управлінням справами, речами й людьми, і, як кожне суспільне явище, цей соціальний феномен має класовий зміст. Однак зводити проблему тільки до її класово-політичної природи було б спрощенням.

У будь-якому суспільстві поділ праці породжує корпоративні інтереси, які виявляються у корпоративній свідомості. Саме в ній відбиваються і специфічні інтереси працівників сфери управління, їхнє прагнення до монополії і привілеїв. Конфлікт інтересів різних соціальних груп неминучий, і подолання його зумовлює необхідність формалізації управлінських і політичних процесів. Корпоративні інтереси управлінської еліти безперечно зумовлені політичним режимом, який вона обслуговує, однак її корпоративні інтереси виявляються і в раціональності завдань, які вона виконує. Ця соціальна група — компонент будь-якого політичного режиму. Головне її призначення — раціоналізація системи управління, діяльність її має бути інституціонально регламентованою.

✓ Соціологічну концепцію раціоналізації колективної діяльності і насамперед у сфері управління розробив відомий німецький соціолог Макс Вебер (1864—1920). У своїх дослідженнях він багато що хотів протиставити марксизму (на якому добре знався), зокрема стосовно проблем бюрократії². Веберівська теорія

¹ Див.: Маркс К., Енгельс Ф. Твори. Т. 1. С. 190—191, 255; Т. 22. С. 188.

² Веберівській теорії бюрократії присвячені численні дослідження. У радянській науковій літературі глибокий аналіз соціології М. Вебера здійснив В. П. Макаренко (див.: Вера, власть и бюрократия: критика социологии М. Вебера. Ростов-н/Д., 1988).

бюрократії вважається у західній соціології класичною концепцією організації і управління.

М. Вебер високо цінував філософію Г. В. Гегеля і спирався на її постулати при опрацюванні теоретичних проблем держави і чиновництва. За Гегелем, державне чиновництво «являє собою зосередження державної свідомості і найбільш видатної освіченості. Тому воно і є головною опорою законності та інтелігентності. Держава, в якій немає середнього стану, ще не стоїть через це на високому щаблі», саме державні чиновники є головною складовою частиною середнього стану, «в якому перебуває розвинутий розум і правова свідомість народних мас». Метою його суттєвої діяльності є загальне, тобто підтримання загального державного інтересу. Саме цей стан служить опорою держави, яка є «дійсністю моральної ідеї» та її існування, це — «хода Бога у світі, її основою служить сила розуму, який реалізує себе як воля»¹.

В основі теорії М. Вебера лежать зазначені думки Гегеля, і він, на противагу марксистській доктрині класової боротьби, завжди дотримувався ідеї компромісу інтересів і соціальних груп як такої, що визначає культурно-історичний розвиток суспільства. При цьому він вважав, що спосіб життя, ідеали, політичні і правові погляди будь-якої соціальної спільноти не має визначатися виключно матеріальними інтересами, інакше ця спільнота неминуче деградуватиме. Буття не повною мірою визначає свідомість.

Наступним основоположним принципом соціологічних поглядів М. Вебера була концепція раціональності². На думку Вебера, раціональність притаманна всім людським вчинкам і взаєминам, і саме в раціональності втілені розум і свобода індивіда, як найхарактерніші риси соціальної й інтелектуальної атмосфери сучасного суспільства. У раціональному управлінні М. Вебер бачив одне з головних джерел соціальної динаміки.

Ідею раціональності М. Вебер заклав і в основу конструкції моделі «ідеального» типу сучасної адміністративної організації, створивши теорію раціональної бюрократії. Для нього раціональне управління суспільством і бюрократія Західної Європи початку ХХ ст. — синоніми. М. Вебер відсік усе негативне, що не є, на його думку, сутнісним для характеристики бюрократії, і створив її ідеальний тип. Більше того, існуючу буржуазну державу, право і бюрократію Вебер, вважаючи їх у вищій мірі раціональ-

¹ Гегель Г. В. Ф. Философия права. М., 1990. С. 297, 303, 257, 258.

² «Раціо» — так Вебер називав зростаючий ступінь технічної раціоналізації і освоєння найрізноманітніших життєвих сфер, серед них сфери управління.

ними, фактично перетворює на політичний ідеал. Загальність і незнищенність апарату управління — гарантія існування бюрократії.

Появу бюрократії М. Вебер тісно пов'язував з генезою раціональної держави і права. З теоретичної точки зору розвиток права і правових процедур відбувався в чотири етапи: від харизматичного «відкритого закону» пророками до творення і відкриття права нотаблями, від нав'язування (октроювання) законів світськими і духовними владами до систематичного державного законодавства і розвитку та застосування права вченими юристами на основі відповідної професійної кваліфікації. Влада підкоряється тільки праву, а діяльність бюрократії здійснюється на основі раціональної рутинізації і має формалізовану знеособленість, тобто знеособленість владних процесів.

Легітимність бюрократичного владарювання М. Вебер виводить з авторитету закону, що приймається у встановленому порядку, тобто підставою панування є закон і правопорядок, а чиновники виконують функцію дотримання і захисту діючого права. Отже, встановлюється режим підпорядкування безособовому порядку, а в його межах визначається чітка сфера впливу службових осіб — їхня концепція, в рамках якої вони діють, використовуючи свої знання і компетентність як головну умову ефективності. За Вебером, вибір можливий тільки між «бюрократизацією» та «дилетантизмом» управління.

М. Вебер віддавав перевагу контрактній системі наймання чиновників, що забезпечує їм свободу і незалежність від груп «стороннього тиску». Він вважав «документоване управління» найдосконалішою формою виконання покладених функцій за своєю точністю, сталістю, дисципліною, суворістю і надійністю, інтенсивністю та ефективністю.

Сказане не тільки не суперечить демократії, а й передбачає, за Вебером, зв'язок розвитку бюрократії з демократичним рухом, який вимагає рівності усіх громадян перед законом і правових гарантій проти свавілля владодержців. Водночас М. Вебер негативно ставився до соціалістичного руху, який, на його думку, несе з собою анархію і хаос. Тільки «раціональна держава» і бюрократія, вважає Вебер, можуть забезпечити свободу і соціальний порядок, хоча дух формальної бюрократичної безособовості, панування формальної раціональності веде до соціально-правової однорідності та нівелювання індивідуальних, етичних, культурних та інших інтересів.

Разом з тим М. Вебер вважав, що ще однією важливою умовою забезпечення свободи є наявність господарства, що функціонує на основі вільної конкуренції. Однак суспільство не може

підкорятися лише інтересам економіки, економічна поведінка — це тільки частина соціальних дій людини, тому вільний ринок не може бути єдиним регулятором соціальних дій у суспільстві. Це зауваження надзвичайно важливе для нашого сучасного розвитку.

Що таке ідеальний (раціональний) тип бюрократії за Вебером? Він мусить мати такі властивості: організація будується на засадах ієрархії — встановлюється сфера влади і компетенція кожного рівня та індивіда в апараті управління, ієрархічна підлеглість і відповідальність за рішення і дії чиновників; уся діяльність управління ґрунтується на максимально можливому поділі праці, розчленуванні на найпростіші, елементарні операції; в організації забезпечується формальна процедура прийняття рішення, що регулюється послідовною системою абстрактних правил, справно прикладаючи їх до окремих випадків, проте це не означає, як вважав Вебер, що службові обов'язки чиновників неминуче є простими та рутинними; ідеальний керівник управляє своїм апаратом в дусі формалістичної безособовості, безособових міркувань та емоцій, принцип безособовості — головне в управлінні; чиновник відособлений від власності на засоби управління, а посада відокремлена від індивіда, що здійснює адміністративні функції; служба в бюрократичній організації є особливою професією — це кар'єра зі своєю системою підготовки чиновників, просування по службовій драбині відповідно до рівня компетенції і знань, що сприяє утвердженню «корпоративного духу» поміж службовців і виховує в них високого ступеня лояльність і відданість організації і водночас стимулює їхню інтенсивну діяльність. Кому і віддавав М. Вебер перевагу над бюрократією в ефективності використання знання, так це капіталістичному підприємцеві — зацікавленому приватному індивіду.

У своїй сукупності ці властивості «бюрократичної форми» організації забезпечують її точність, стійкість, суворість дисципліни і надійність, ієрархічна структура влади, спеціалізація функцій і кар'єра чиновника гарантують високу ефективність управлінської діяльності. Повністю розвинений бюрократичний механізм, на думку М. Вебера, так само відрізняється від інших організацій, як машина від немеханічних видів виробництва. Тому сучасне суспільство або галузь господарства не можуть обійтися без бюрократії або чимось замінити її. Стабілізації і зміцненню організації сприяє поєднання матеріальних інтересів та ідеалів чиновників, а ефективність їх роботи забезпечується їхньою кваліфікацією, професійною компетентністю, раціональним та енергійним використанням набутих навичок і знань. Разом з тим кожен член «бюрократичної форми» організації має діяти в су-

ворій відповідності з «раціональними цілями організації в цілому», системою правил та інструкцій, не допускаючи будь-якої дискреційності.

Отже, бюрократія і професійна кваліфікована праця службовців для М. Вебера тотожні. Бюрократія — «ідеальний» тип організації, і, отже, сам цей термін вживається ним тільки в позитивному розумінні. Бюрократична організація — це особливого типу упорядкована соціально-людська система. Він вважав, що бюрократія має технічну вищість над усіма іншими формами організації, а спеціальні знання є головним джерелом адміністративної (бюрократичної) влади¹. М. Вебер розглядав ієрархічно впорядковану систему публічної адміністрації, яку він ототожнював з бюрократією, як один з доконечних організаційних реквізитів для сучасного суспільства, що мала забезпечити раціональну основу для соціальної організації². Переваги бюрократії для М. Вебера зумовлені лише організаційно-технічним характером, і він описував бюрократію переважно в рамках технічної і правової раціональності. Бюрократія — це засіб прямування до мети, однак ця мета досягається не просто використанням технічних (професійних) знань, а за допомогою юридичного обґрунтування³.

Як уже зазначалося, М. Вебер відсікав у своїй характеристиці ідеального типу бюрократії її негативні сторони, проте це не означає, що він не бачив небезпеки переродження її на привілейовану касту суспільства. Він припускав, що можливі гарантії від бюрократичних зловживань владою (певна система рекрутування, освіта, перевірка кваліфікації, ієрархія, висока службова платня і підвищена пенсія у старості) водночас можуть покласти початок новим становим привілеям бюрократії.

Проте політичний консерватизм М. Вебера не дав йому змоги піти далі і побачити фундаментальні суперечності між бюрократією і демократією. Він знімав ці суперечності безособовістю владних процесів і тим, що бюрократія, мовляв, не в змозі формулювати власні цілі, а тільки виконує покладені на неї завдання. Він навіть був за привнесення більшої демократичності за рахунок обмеження адміністративної влади шляхом розширення сфери впливу суспільної думки, за рахунок загальної доступності адміністративних посад.

¹ Див.: *McCardy H. E. Public Administration: A Synthesis. California, 1977. P. 76.*

² Див.: *Ostrom V. The Intellectual crisis in American Public Administration. Alabama, 1974. P. 8.*

³ Докладніше про це див.: *Public Administration. Vol. 56. 1978. Summer. P. 172; International Review of Administrative Sciences. Vol. XLVII. 1981. N 3. P. 225—232.*

Веберівська концепція бюрократії і досі вважається зразковою для будь-якої оціночної критики. Соціально-політичні катаклізми, яких зазнало людство у ХХ ст., спричинилися до критики веберівського поняття бюрократії навіть з боку західних політологів. За останні десятиліття роками ними були розпочаті численні, проте безуспішні спроби виявити в реальності які-небудь «ідеальні» типи моделей державної бюрократії М. Вебера стосовно існуючих адміністративних структур. Вони стали висловлювати сумніви відносно бюрократичної раціональності, з'явилися праці про дисфункції, аномалії, суспільну патологію бюрократії, тобто про бюрократичні явища у негативному значенні¹. Бюрократію розглядають вже як щось на зразок Левіафана, який готує поневолення людського роду², говорять про дволикого Януса бюрократії, про конфлікт між протилежними організаційними структурами — бюрократією і демократією³. Дискутується проблема: бюрократія є слугою чи хазяїном⁴; говорять про наявність інтелектуальної кризи в адміністративній теорії та ін.⁵

На відміну від М. Вебера, який підкреслював тільки сильні сторони раціональної бюрократії, сучасні західні дослідники звертають увагу і на негативні риси, імманентно притаманні їй природі. У сприятливих для цього умовах вони загострюються і ставлять під загрозу головну вартість бюрократії — ефективність.

Дослідження бюрократичної патології, тобто хвороб бюрократії, їх симптомів, діагнозів, причин, приписів лікування, бере свій початок від критики ідеального типу бюрократії М. Вебера.

Вже невдовзі після смерті М. Вебера його ідеал став синонімом жорстокої, непохитної і нерухомої структури, що укомплектована «роботами»⁶. Фактично веберівські поняття бюрократії зазнали з боку західних вчених певної модифікації. Декотрі почали говорити про те, що елементи «ідеального типу», наприклад ієрархія, не обов'язково можуть бути пов'язані з раціональністю.

¹ Див.: *Ostrom V. The Intellectual crisis in American Public Administration. Univ. of Alabama Press. 1974. P. 10.*

² Див.: *Crozier M. The Bureacratik Phenomenon. Pheonex Books edition. Chicago. Univ. of Chicago Press. 1964.*

³ Див.: *Jacoby H. The Bureancratization of the World. Univ. of California Press. Berkelev, 1973.*

⁴ Див. *Niskanen William A. Bureacracy: Servant or Master? Institute of Economic Affairs. Hobart Paperback. 1973.*

⁵ Див.: *Ostrom V. The Intellectual crisis in American Public Administration. Univ. of Alabama Press. 1973.* Див. також: *Dessler. Management Fundamentals. Restan Publishing Company. Virginia. 1977. P. 163; Public Administration. Winter. Vilume 51, L., 1973. P. 414—416; International Review of Administrative Sciences. Vil. XLVII, 1981. N 3. P. 179, 207—217.*

⁶ Див.: *Dessler G. Management Fundamentals. Restan Publishing Company, Virginia, 1977. P. 163.*

Серед іншого стверджується, що горизонтальні відносини, на противагу вертикальним, випускалися М. Вебером з уваги і на практиці західні бюрократичні організації виразно відрізняються від моделей М. Вебера¹. На перший план висувається системно-функціональний підхід до проблем бюрократії.

Дисфункціям бюрократії як формі її патології велику увагу приділили американські дослідники, роблячи основний наголос на ефективності організації. Порушуються фундаментальні п'ягання про витрати бюрократії — пожертвування індивідуальною свободою, труднощі перемін, спосіб життя; відмічається, що народні маси не мають влади в сучасній державі і що бюрократія — це лихо для розвитку демократії. Простежуються зв'язки між бюрократією і тоталітарною державою, де панує залізний закон олігархії — правління самоувічнюючої себе еліти і де віронопідданість державі підтримується великою неправдою. Бюрократія вигодовує таку форму правління, котра набагато консервативніша, аніж конституційно-монархічні режими ХІХ ст.² Бюрократичні процеси загрожують демократичним цінностям: бюрократія дробить владу, рутинізує прийняття рішень, інституціоналізує вплив груп інтересів, відособлює (відокремлює) публічну владу від демократичної більшості та ін.³ Причину бюрократичного нездужання суспільства вбачають в людській слабкості, моральній нестійкості. Всі зусилля бюрократів люди, мовляв, розглядають тільки крізь призму втручання в їхнє особисте життя⁴. Бюрократія вимагає від людей того, щоби вони були терплячими, об'єктивними, інакше кажучи, замінили пристрасті самодисципліною. Бюрократія у своїй ідеальній формі поводить-ся з клієнтурою так, начебто вона посідає останній (нижній) шар в організаційній ієрархії. Вона розподіляє клієнтів за спеціальними категоріями і примушує їх пристосовуватися до умов, в яких вони ніби мусять жити. Критикують веберівську модель за придушення особистої ініціативи, бюрократичне централізоване управління, яке призводить до спокою, позбавленого щастя, старання без завзятості, стабільності без тривкості, суспільному ладу без суспільної моральності. Люди стають байдужими до інтересів суспільства, в якому вони живуть. Визволитися від бюрократичної хвороби можна лише скасуванням бюрократичної форми — формальних правил, рутини, безособовості. Це і є,

¹ Див: *Public Administration*. Winter. L., 1973. Vol. 51. P. 414—416.

² Цит. за *McCardy H. E. Public Administration: A Synthesis*. Benjamin i Cummings, Menlo Park. California, 1977. P. 99—101. Див. також *Jacob H. The Bureaucratization of the World*. Univ. of California Press. Berkeley, 1973. P. 3.

³ Див. *Harvard Law Review*. 1984. N 3. P. 815—834.

⁴ Див.: *McCardy H. E. Public Administration: A Synthesis*. Benjamin Cummings, Menlo Park. California. 1977. P. 89.

на думку західних соціологів, докорінна мастектомія публічної адміністрації¹.

Вони намагаються виявити обставини, які лежать в основі «зсісковзування» бюрократії у бік її патологічної частини. Бюрократія, мовляв, входить у «зачароване коло», її патологічні прояви стають самотворюючими. Вказують на такі основоположні умови в діяльності адміністративної організації, що породжують це самотворююче зачароване коло: були прийняті безособові норми майже для будь-якої ситуації індивідуальної поведінки в організації; повноваження на прийняття рішення було централізоване, так само як і повноваження на створення або зміну правил; ієрархічні прошарки в організації виявилися ізольованими один від одного. Виникла організаційна апатія: люди задоволені тим, що стали відчуженими в бюрократичних взаємовідносинах. У своєму діагнозі соціологи не пішли далі організаційних причин. Вони вказують на подібні умови які разом створюють ідеальний клімат для розвитку хворої бюрократії: управляючі створюють загальні правила майже для будь-якої ситуації; прийняття рішень централізоване на горі організації; ієрархічні шаблі ізольовані один від одного до такої міри, що не можуть контактувати безпосередньо; рівні між собою групи породжують тиск для створення цієї ізоляції; розгортається боротьба за владу над рештою сфер невизначеності в адміністративній організації².

Іронічно, але по суті влучно, розкрив механізм взаємовідносин у касті бюрократії відомий соціолог Пітер. Суть його доктрини така: в ієрархії кожний службовець прагне досягти свого рівня некомпетентності. У нашому світі, вказує він, буває некомпетентність. Людина добре справляється зі своїми обов'язками, а тому її підвищують у посаді. В результаті вона рано чи пізно досягає того шабля службової драбини, на якому виявляється некомпетентною і вже більше не справляється зі своїми обов'язками. Тоді її перестають підвищувати, і вона до виходу на пенсію продовжує обіймати посаду, для якої не годиться. Через це практично скрізь сидять некомпетентні люди, які як-небудь дотягують до пенсійного віку.

У західній літературі наводяться моделі патологічної, дисфункціональної бюрократичної організації (держави) за умов промислово розвиненого капіталістичного суспільства, для якої характерним є те, що адміністрація служить не першочерговим суспільним інтересам, а лише сама собі; бюрократи, що обій-

¹ Див.: *McCardy H. E. Public Administration: A Synthesis. Benjamin Cummings, Menjo Park, California. 1977. P. 82—95.*

² Там же. P. 91—94.

мають найвищі посади, стають абсолютними господарями організації; посилюються суперечності між бюрократією та її оточенням; переважає потік однозначних і дрібних директив зверху і швидко зменшується потік правдивої й оперативної інформації знизу; утримання влади стає для пануючої бюрократії головною метою і смыслом усякої діяльності, період життя такого режиму залежить лише незначною мірою від його власних дій, а дедалі більше від характеру розвитку і реакції його соціального оточення¹.

Отже, багато хто із західних дослідників давно вже вважає, що бюрократія є анахронізмом. Під впливом дедалі зростаючих темпів соціальної діяльності суспільства бюрократія як тип організації, розрахованої на вирішення рутинних завдань, витискується принципово новим типом організації, програмно-цільовими структурами, тобто організаціями, які існують лише на час вирішення того чи іншого завдання. Новий тип організації характеризується значною інтенсивністю горизонтальних зв'язків, що підвищує ефективність її роботи.

Характерною ознакою зазначених вище наукових досліджень з питань бюрократії, особливо в галузі соціології і теорії організації, є те, що вони мають переважно емпіричний характер, тобто писані на основі збирання емпіричних даних, після чого робляться узагальнення і висновки, дається їх теоретичне тлумачення, хоча існують й праці, що мають ціннісний та ідеологічний характер. При цьому в характеристиці бюрократії і бюрократизму західні соціологи уникають використання соціально-політичних категорій, не розкривають природи цього складного соціального феномена сучасного суспільства, який сьогодні проймає не тільки державні інститути, політику, а й сферу бізнесу, соціального побуту й культури.

Останнім часом західні соціологи підкреслюють зростаючу політичну роль бюрократії, те, що вона поводить себе політично, оскільки підтримує, захищає або підсилює інституціональні ролі й посади (позиції). Вони стверджують, що бюрократія є важливою частиною урядових операцій, природно втягується у вихор політичних конфліктів і тією чи іншою мірою розробляє політичну стратегію². Отже, говорити про політичну нейтральність бюрократичної машини не доводиться. Власне, й раніше бюрократія фактично не була відгороджена від політичних сил, що домінували в суспільстві. Їхнє соціальне замовлення вона і покликана

¹ Див.: *Strauss E. The Ruling Serwwants. L., 1961.*

² Див. *Rates D. Bureacratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government. Cambridge, Nass.: Harvard Univ. Press, 1982. P. 65, 183, 185.*

була виконувати. А тепер йдеться про безпосередню участь бюрократії в політиці та політичній боротьбі¹.

Однак і суспільне життя не вільне від бюрократизації. Чиновницький персонал фактично управляє масовими організаціями. Політичні партії утримують великий управлінський апарат, який дедалі більше централізується, а отже, централізується і процес прийняття рішень, роль партійного чиновника в діяльності партії зростає.

Критика веберівського «ідеального» типу бюрократії ще не означає, що його цілковито відкинуто сучасною соціальною практикою. Багато західних соціологів вважають, що теорія бюрократії М. Вебера і тепер має бути основою для конструювання бюрократичної (адміністративної) організації. Головні веберівські критерії, які характеризують високий рівень функціонування бюрократичної організації, такі: висока функціонально-правова компетенція, структурна ієрархія, регульований набір, професійне навчання і просування всередині ієрархії, достатнє матеріальне забезпечення та ін., — зберегли своє значення і нині. Багато західних дослідників вважають, що бюрократія може служити цінностям як демократії, так і ефективності, що вона може втілювати норми плюралістичної демократії й адміністративної ефективності².

Теорія бюрократії не повинна зводитися лише до її «ідеального» типу, вона має і негативні властивості, які також імманентно притаманні їй, що забезпечить, універсальне розуміння її в різних за своєю природою соціальних структурах. Інша річ, коли залежно від політичного режиму співвідношення позитивних і негативних властивостей бюрократії змінюється. Наше тоталітарне минуле — тому підтвердження: всевладдя бюрократії і вседозволеність номенклатури були нормою суспільного життя. За демократичного режиму також виявляються негативні риси бюрократії, однак вони обмежуються різноманітними формами демократичного контролю і відносно вільними засобами масової інформації.

При цьому не слід вважати, що бюрократія не зазнала змін як у формах свого існування, так і в методах здійснення своїх функцій. Пристосування її до нових соціальних умов відбувається надзвичайно активно. Для тієї еволюції, якої зазнала бюрократія країн Заходу, найбільш характерними є тенденції подальшого підвищення професіоналізму, компетентності, ініціативності, поглиблення спеціалізації, децентралізації побудови

¹ Докладніше про це див.: *Bureaucratic Politics and National Security: Theory and Practice*. Ed. by Kozak D. C., Keagle J. M. Boulder, L., Rienner, 1988.

² Там же. Р. 64, 116.

і прийняття управлінських рішень. Щодо останнього, то одна з відомих сучасних дослідниць бюрократії Е. Etzioni-Halevy зауважує, що послаблення ієрархії призводить до послаблення адміністративної координованості, а надто тверда ієрархія знижує ефективність діяльності організації¹. Цієї «золотої» середини прагнуть неоконсерватори, антистатистськи і антибюрократично настроєні, які наполягають на значному обмеженні державного втручання в соціально-економічну сферу. Найбільш активно ця політика проводиться з кінця 70-х років у Великобританії, де різко скорочені регулюючі функції держави в економіці, а бюрократія заведена у більш жорсткі рамки функціонування, чому сприяла і реформа «державної служби», яка мала на меті підвищити професіоналізм і компетентність урядових чиновників. Аналогічні тенденції характерні і для інших розвинених країн.

Разом з тим слід зауважити, що значного ефекту обмеження діяльності бюрократії ці реформи не дали, та й неспроможні були дати, бо управління, як один з найважливіших елементів соціальної інфраструктури, постійно розвивається як у якісному, так і в кількісному відношенні. Для всіх індустріальних країн і країн, що розвиваються, характерною стала тенденція до гіпертрофування, збільшення чисельності управлінських працівників.

У США в сфері виконавчої влади у 1940 р. було зайнято 4,2 млн, 1960 р.— 8,3 млн, а у 1984 р.— 15,7 млн чоловік, з них 2,8 млн — у федеральному апараті виконавчої влади. Якщо за всі роки існування США кількість населення зросла у 58 разів, то чисельність службовців федерального державного апарату — у 1500 разів. Ця тенденція найбільш яскраво помітна у зростанні чисельності персоналу президентського механізму та вартості його утримання. У штаті президента Томаса Джефферсона було двоє чоловік — кур'єр і секретар, у президента Улісса Гранта — троє, у Вудро Вільсона (це вже в нашому ХХ ст.) — семеро; у 1939 р. при президентові працював уже 71 співробітник, а в 1950 р. цей штат збільшився до 11000 чоловік; апарат президента Рейгана зріс ще більше, а з урахуванням співробітників тих відомств, які безпосередньо контролюються главою Білого Дому (Адміністративно-бюджетне управління або Економічна рада) становив близько 1700 чоловік². У 1974 р. бюджет апарату президента становив 54 млн. дол., а в 1984 р.— 250 млн. дол. Сьогодні член палати представників США може мати особистий штат співробітників до 18 чоловік із загальним фондом витрат понад

¹ Див.: *Etzioni-Halevy E. Bureacracy and Democracy: A Political Dilema. L., 1983.*

² Див.: *Известия. 1990. 13 марта.*

225 тис. дол., а штат сенатора нерідко перевищує цю суму у 2—3 рази. Постійна бюрократія апарату конгресу налічує 40 тис. чоловік.

На початку ХХ ст. в Росії було 576 тис. чиновників, в СРСР у 1959 р.— 1,8 млн. чоловік; у 1988 р.— близько 18 млн. чол.¹ Станом на 1 листопада 1994 р. апарат президента Росії налічував 2182 чол. Середній темп зростання бюрократії у багатьох країнах світу становить 4—5 % щороку.

Бюрократія як соціальне явище розвивається залежно від економічних і політичних відносин, що склалися в суспільстві. Структура, кількість і якість чиновників апарату мають залежати від об'єктивних проблем, але, напевне, апарат управління здатний розмножуватися, схильний до самовирощування. Про це переконливо і яскраво свідчить становлення і розвиток бюрократії.

Вчених турбує майбутнє існуючих організаційно-управлінських систем. Р. Drucker пише, що управління (Management) дійшло до неправильного уявлення про себе як про мету й про інституцію, як про засіб. Це хвороба виродження, до якої схильні управлінські системи, особливо ті, що не перебувають у царині ринкових випробувань². Дехто називає бюрократію протезним засобом, який більше не потрібний. Разом з тим вони вважають, що загибель бюрократії не є неминучою. Неминучі ті технологічні зміни, які зможуть визволити цивілізації від бюрократії. Малюються ілюзорні картини постбюрократичної форми організації, що управляється більше вмінням (знанням), ніж владою³. А деякі соціологи й політологи визначають процес бюрократизації сучасного суспільства як шлях, що веде назад, до ідеального типу раціональної бюрократії в' дусі М. Вебера.

Дослідники проблем бюрократії вказують на два загальних чинники, які впливають на еволюцію організаційних (бюрократичних) моделей в сучасному суспільстві: 1) постійний прогрес у засобах і методах передбачення й організації; 2) зростаюча витонченість індивіда у дедалі складнішій культурі. Загальні тенденції породжують і страх, і оптимізм⁴. Як бачимо, тут немає аналізу бюрократії як соціального феномена, а зачіпаються лише його поверхові прояви. М. Crozier у своїй відомій книзі «Бюрократичний феномен» пише: «Не можна обговорювати з користю

¹ Див.: Аргументы и факты. 1988. № 7.

² Див.: Drucker P. Management: Tacks, Responsibilities, Practices. L., 1974. P. 39.

³ Див.: Presthus R. The Organisational Society. St. Martin's Press. N.-Y., 1878. P. 260; McCardy H. E. Public Administration: A Synthesis. Benjamin Cummings. Menlo Park. California, 1977. P. 271, 340, 346.

⁴ Див.: Crozier M. The Bureacratic Phenomenon. Chicago, 1964. P. 296, 299.

для засобу зцілення, перш ніж не матимемо найдокладніші дані про хворобу»¹. «Бюрократія,— робить висновок він,— не сучасна хвороба, що виникає внаслідок організаційного прогресу, а бастіон проти розвитку»². Стосовно до засобів зцілення, то західна соціологія зводить їх переважно до організаційно-технічних і моральних заходів: усунення з чиновницького апарату зайвих інстанцій, які виникають однаковою мірою внаслідок надмірних як централізації, так і децентралізації; зменшення письмового обсягу діяльності; скорочення чиновницького апарату, усунення просторового лабіринту; підвищення у чиновників почуття відповідальності; встановлення постулату справжнього авторитету, постулату особистого контракту із суспільством та ін.

Усі ці рецепти мають головний недолік — у них йдеться не про запобігання причинам, усунення їх, а про паліативне втручання та усунення часткових наслідків. Водночас інтенсивний процес бюрократизації, що охопив увесь соціальний механізм сучасного суспільства, все більше набирає гіпертрофічних форм, що загрожує демократичним цінностям, відчужує людину від її власного середовища.

Загальний аналіз бюрократії як соціального явища дає змогу краще зрозуміти ганезу радянської бюрократії, конкретне втілення загальності цього феномена, коли бюрократія стала по суті головною соціальною силою «соціалістичної» перебудови суспільства. Ретроспективний погляд на історію радянської бюрократії допоможе глибше усвідомити її зрушення у бік авторитарного правління або політичного (державного) хаосу.

Проблема бюрократії посідала поважне місце у соціальних концепціях класичного марксизму і його adeptів. Їхні погляди зазнали еволюції від філософського заперечення держави і бюрократії до рутинного осуду бюрократа і бюрократизму.

Головне кредо марксизму зводилося до того, що бюрократія, як і кожне суспільне явище, має соціально-класовий зміст. Цей термін (бюрократія) вживається для позначення таких взаємопов'язаних і взаємозумовлюючих явищ соціальної дійсності, як певна соціальна група, особлива система адміністрації та одна з форм відчуження свідомості. Бюрократія — це спеціально організована система державних інститутів і посад, а також осіб, професійно зайнятих управлінням справами, речами і людьми. Це особливий адміністративний механізм, функціонування якого служить інтересам правлячого класу. Бюрократія, перебуваючи на службі у держави, є не чим іншим, як привілейова-

¹ Див.: *Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon. Chicago, 1964. P. 2.*

² Там же. P. 3.

ною кастою, яка безпосередньо зв'язана з інтересами приватного капіталу і протиставляє себе справжнім інтересам суспільства. «Спочатку суспільство з допомогою простого поділу праці,— писав Ф. Енгельс,— створило собі особливі органи для захисту своїх спільних інтересів. Але з часом ці органи і головний з них — державна влада, служачи своїм особливим інтересам, із слуг суспільства перетворилися на його повелителів».

Поява бюрократії безпосередньо пов'язувалась із зміною форм власності, соціальним поділом праці (відокремлення управлінської праці) та відособленням влади пануючих класів від механізму безпосереднього здійснення цієї влади, тобто із встановленням економічного й політичного панування класу буржуазії.

Бюрократія, за Марксом, ототожнює себе з державою, свій бюрократичний інтерес у здійсненні суспільних функцій видає за загальні інтереси. Оскільки бюрократія робить свої «формальні» цілі своїм змістом, вона скрізь вступає у конфлікт з «реальними» цілями. Вона змушена через це видавати формальне за зміст, а зміст — за дещо формальне. Державний чиновник, як цивільна особа, абстрагується у державі, тобто відчужується, і загальний інтерес стає для нього абстрактним і водночас державний інтерес може обернутися для нього приватним інтересом, тобто матеріалізуватися. Тоді цілі, які ставить держава, перетворюються на засіб досягнення корисних цілей чиновника. В основі бюрократичної системи лежить принцип сліпого підкорення, віри в авторитет, у механізм твердо встановлених формальних дій, готових принципів, поглядів, традицій.

Справжня наука уявляється бюрократові беззмістовною, як дійсне життя — мертвим, оскільки це мнине знання і це мнине життя він вважає за саму сутність.

Отже, бюрократія, згідно з марксистською концепцією,— це доконечний атрибут і умова існування буржуазного суспільства. З огляду на приреченість самого цього суспільства, бюрократія є історично минущою формою соціальної організації, а соціалістичній структурі суспільства бюрократія і бюрократизм об'єктивно не властиві, чужі, протипоказані і являють собою бюрократичні викривлення практики управління, відхилення від його принципів. Причину їх слід шукати поза природою соціалістичного управління, у сфері дії суб'єктивного чинника.

Проте з приходом більшовиків до влади погляди марксистів на проблему бюрократії зазнали суттєвих змін.

Здавалося б, Жовтнева революція підірвала соціально-економічні та політичні класові корені колишнього бюрократизму: націоналізація землі і великої промисловості, робітничий контроль на виробництві, самоуправління трудящих, скасування привілеїв

і таємної дипломатії, відкритість суспільних відносин, боротьба з соціальною нерівністю та ін. Однак з попелу соціальних руйнувань знову відродився цей соціальний феномен, хоч і з новим обличчям, продемонструвавши, як хамелеон, свою пристосованість до нових цілей та обставин, і, в кінцевому підсумку, узурпував владу трудящих у всіх сферах життя радянського суспільства. У цьому знайшла вияв об'єктивно зумовлена сторона цього соціального явища як атрибуту, супутника будь-якої державної організації суспільства. Сприятливими умовами для бюрократизму були глибокі соціально-економічні потрясіння, невпорядкованість державного й суспільного управління. Проголошена більшовиками соціалізація господарства фактично стала його бюрократизацією.

Уже в перші роки радянської влади В. Ленін говорив про загрожуючу небезпеку бюрократизму, називаючи його найгіршим внутрішнім ворогом, закликаючи до тривалої, систематичної та наполегливої боротьби, визнаючи, що «... не можна «прогнати» бюрократизм... Можна тільки повільною, наполегливою працею його зменшувати». І незважаючи на дуже жорстокі заходи, яких часом вживали, радянський бюрократизм з його «комчванством» та іншими вадами і бідами зростав і набирив сили. Можна припустити, що запровадження НЕПу було задумане і як один з рішучих заходів боротьби із загрозою переродження соціалістичної структури влади, обмеження всевладдя величезного господарського і військового апарату управління. Тому напевне можна вважати, що ліквідація Сталіним НЕПу з усіма його політичними, економічними й управлінськими структурами була бюрократичною реакцією на демократичні завоювання трудящих. Вся повсякденна соціальна практика суспільства стала втіленням атрибутизації та харизматизації вождя.

Об'єктивною умовою, що сформувала гіпертрофовану роль бюрократії в радянському суспільстві, була абсолютизація державної власності, повновладним розпорядником якої «став номенклатурний прошарок бюрократії». «Абсолютна» державна власність була соціально-економічною базою та абсолютною владою в суспільстві. Одержавлення економіки перетворило всіх трудящих на найнятих службовців держави. Все це призвело до відчуження трудівника від влади і власності, перетворило його на сліпого виконавця волі керманіча партії, начальника, наглядача, усієї ієрархічної бюрократії, він став знаряддям всевладного соціального механізму. Людина стала соціальною функцією, гвинтиком величезного державного механізму, тобто відбулося відчуження властивих тільки людині якостей соціального і духовного буття. Тотальна влада стала найвищою цінністю в суспільстві, її інтересам і цілям були підпорядковані матеріальні

й духовні потреби людини, взяло гору щось іраціональне, недоступне для розумного сприйняття і протилежне загальнолюдським цінностям. У країні спостерігалися тотальна деперсоніфікація, інституалізація всієї системи бюрократичних суспільних відносин.

Одержавлення охопило всі структури суспільства. До системи регламентації й нагляду органічно увійшли всі суспільно-політичні організації, а на вершині цієї піраміди здіймалася еліта партійно-комуністичної бюрократії на чолі з вождем. Така система виробничих і політичних відносин забезпечувала збереження і зміцнення економічного й політичного режиму, що склався.

Гасла боротьби з бюрократизмом були продиктовані лише політичною кон'юктурою і мали на меті відволікти маси від справжніх винуватців розкладання соціального організму. Ці заходи здійснювалися в настільки спотворених формах, що дали протилежні очікувані результати. Негативні оцінки зводилися до рутинного засудження окремих, найкричачих проявів бюрократизму, проте критика існуючого типу владних відносин всіляко глушилася.

Монополія державної власності і всемогутнє централізоване бюрократичне господарство, а отже, придушення розмаїття інтересів різних соціальних груп вели до зростання частки і ролі апарату управляючих, покликаного координувати масові господарські зв'язки, створювали сприятливі умови для бюрократизації економічного управління, формування численної господарської бюрократії, тісно пов'язаної з радянською та партійною бюрократією.

Бюрократизація економіки призводить до адміністративної централізації та ідеологічного зв'язування економіки і політики. Це може значно посилити владу політичних лідерів, оскільки міць держави — військова і поліцейська — поєднана в наші дні з міццю економіки — з контролем над усім необхідним для підтримання життя. Радянський досвід засвідчив, що правове обмеження влади не може бути поширеним на бюрократизовану, централізовану економіку, що управляється державою. Тільки за системи правової влади економічна діяльність може бути відносно вільною від державного контролю, оскільки відокремленням економічної активності від політичної забезпечується важливе обмеження політичної влади.

Все це стало першоосновою переродження соціалізму в його державно-монополістичну форму і в крайню стадію бюрократизації — «колективного бюрократизму» за панування тоталітаризму й повного відчуження народу від управління суспільними

справами. В країні укріпилася командно-адміністративна система, а її монстром стала бюрократія.

Таким чином, монополізовані власність, влада й управління є головними джерелами самоорганізації радянської бюрократії та її тотального панування. При цьому структуроутворюючим фактором більше є влада, аніж власність. Невичленованість відносин власності з відносин влади, а скоріше їх органічна єдність, нерозвиненість громадянського суспільства забезпечили високу стабільність і консерватизм радянських політичних, економічних і соціальних структур.

Бюрократизм в радянському суспільстві виявлявся насамперед у фактах відриву від народних мас, у неуважному ставленні до інтересів і потреб простих людей, в канцелярських методах роботи, кар'єризмі, тяганині, формальному ставленні до службових обов'язків, в забутті свого обов'язку перед народом, прагненні розглядати себе як привілейованих осіб порівняно з масами. Для бюрократичних елементів характерним було користоловство, прагнення урвати у суспільства побільше, нічого не даючи йому, безгосподарність і марнотратство, бездушне ставлення до людей, порушення трудової і державної дисципліни. Безвідповідальність, неорганізованість і байдужість були піднесені в ранг життєвої позиції. У службових осіб з'явився нахил до одержання різного роду «підношень» та «послуг».

Радянська і партійна бюрократія через своє некомпетентне керівництво розтринькала величезну частину національного багатства. Десятки й сотні мільярдів «нафтодоларів» пішли у «пісок» або на збагачення можновладців. Та водночас корумповане керівництво переконувало маси у необхідності матеріальних пожертвувань і нестатків заради настання неправдивих перспектив та ілюзорних цілей. Бюрократія безсоромно експлуатувала революційний ентузіазм мас, розкрадаючи їхню фізичну й моральну енергію; маси відповідали соціально-політичною апатією. Державно-партійна номенклатура дедалі більше ставала антагоністичною до широких мас за своїми інтересами, цілями і методами їх досягнення. І не історична вина, а біда народу, що його світлі ідеали й патріотичні почуття так нечесно визискувалися.

Найогиднішим проявом бюрократизму були кар'єризм, протекціонізм, кумівство і земляцтво, що найбільш пишним цвітом розквітли у брежневський період володарювання. Хоча бюрократія репродукується з різних соціальних груп, однак дедалі більше в її формуванні набирала сили спадковий елемент. Біля керма правління на всіх щаблях партійно-державної влади ставали все більш нездарні керівники, які оточили себе подібними до себе людьми і з брутальною безцеремонністю та жорстокістю розправлялися з будь-яким інакомисленням і протидією.

Сп'янілі від влади, вирваної у народ, вони нехтували суспільними інтересами і дбали лише про збереження власного службово-бюрократичного становища і дутого престижу.

Грубі порушення міри праці і споживання, з одного боку, породили злиденну зрівнялівку і утриманство, а з другого — незаслужені соціальні привілеї, своєрідні дивіденди, ренту від свого службового становища можновладних. Структура привілеїв постійно вдосконалювалась і поширювалась, охоплюючи всі сфери особистого життя і виробничої діяльності керівних працівників, поглиблюючи їх розрив з народом, перетворюючись на замкнену, лояльну і віддану правлячому режимові групу. Незаслужені матеріальні блага стали причиною розвитку хабарництва, корупції, казнокрадства. Все це призвело до непереможного антагонізму між народом і бюрократизованим апаратом управління. Формалізм, некомпетентність, безвідповідальність, байдужість, низька виконавча дисципліна, протекціонізм, лицемірство, корупція, зростання із злочинним світом, тобто все те, що характеризує махровий радянський бюрократизм, стало для суспільства соціальною чумою, найнебезпечнішою хворобою аморальності, яка уразила усі суспільні структури та людину.

Орієнтуючи суспільство на пріоритетну реалізацію єдиного загальнонародного інтересу, «реальний» соціалізм не мав соціального механізму погодження різних інтересів у суспільстві. Людина і суспільство були позбавлені єдності. Очевидними були колективне знесилля і безвладдя громадян. Всеваддя партійно-державного апарату і терор розтоптали людську гідність радянських громадян. Бюрократичне хамство, підлабузництво і підслесливість, бездушна казенщина і несвобода, повсякчасний дефіцит до останку підірвали моральні підвалини суспільства. Гострота бюрократичних перекозень, їхня антисуспільна спрямованість постійно посилювались і досягли кульмінації в роки брежневського застою, коли на повну силу закріпилася елітарно-кастова замкнутість державного і партійного апарату, його відгородженість від суспільства, коли сталася абсолютна підміна суспільних інтересів корпоративними, своєкорисливими інтересами управлінсько-бюрократичного прошарку, діяльність якого не відповідала навіть проголошеним суспільним орієнтирам. У професійному відношенні діяльність бюрократії дедалі більше визначалася торжеством посередності й сірості.

Політична, економічна, правова і моральна основа бюрократизму настільки переплелися і взаємозумовилися, проникли в усі пори суспільного організму, що якісь спроби боротьби з ними не давали жодних результатів. У сферу бюрократії в радянській країні втягувалося фактично все працездатне населення, яке

представлялося як монолітна декласована маса державних рабів. Через те відпадала потреба у виявленні і вираженні різних інтересів, бюрократії достатньо було посилалися на міфологічну «волю народу», на пріоритет загальнонародних інтересів. Управлінська функція була цілковито монополізована збюрократизованою управлінською верствою населення. Не було будь-якої форми демократичного контролю знизу за діяльністю апарату управління і системи відповідальності адміністрації перед нижчестоящими ланками управлінської ієрархії, а тим більше перед народом і законом.

Відносини держави і пануючої партії, точніше її апарату, настільки переплелися, що важко було визначити, відбулося загальне одержавлення чи тотальна партократизація соціальної системи, а правильніше утворився єдиний і багатоликий «інституціональний організм», функціонування якого набуло самодостатнього, ірраціонального характеру.

Радянській бюрократії був чужий ціннісно нейтральний прагматичний підхід, а процедурно-правова ретельність була тільки перешкодою в її сваволі. Саме продуктом правового безмежжя і є радянська бюрократія. У своїй діяльності вона спиралася на три основні міфічні принципи: «соціальної справедливості», «демократичної рівності», «перетворення природи» — природної і соціальної, «передбачення» — «наукового планування». Економічна, політична і духовна катастрофа стали апофеозом її діяльності.

Україна внаслідок розпаду Радянського Союзу стала на шлях самостійного національного розвитку. Це яскравий приклад гострої форми суспільного руху — через дезінтеграцію і соціальний конфлікт до нового стану суспільства. Розпочався етап перетворень у сфері суспільного життя. Докорінно перебудовується соціально-політична система, зміцнюється демократія з вільними виборами, багатопартійністю. Демонтуються виробничі відносини, створюються умови для вільного змагання усіх форм власності.

Аналіз генези та еволюції бюрократії постсоціалістичного розвитку не можна проводити ізольовано від більш широкого політичного й економічного контексту, оскільки феномен бюрократії існує не ізольовано, а як елемент певної соціальної метасистеми, як складне явище суспільства і політичної системи.

У період модернізації суспільства виникло багато нових соціальних, економічних і національно-культурних проблем, котрі самі по собі важкі для розв'язання, а переплітаючись із старими, ускладнюють ситуацію. Країна переживає найгострішу кризу. Перебудовчі процеси йдуть з великими труднощами і перебоями. Більше того, загальне становище в суспільстві не тільки не поліпшилось, а в певному смислі навіть погіршилось. Соціальна

переорієнтація економіки, її поворот до людини не зреалізовані. Фактично розвалився споживчий ринок, встановився ціновий безкрай, знецінилися гроші, що спричинилося до серйозної напруженості у суспільстві. Різно послабилася державна і трудова дисципліна, зросли злочинність, насильство, корупція, перекупництво, пияцтво, наркоманія, впала моральність окремих громадян і суспільства у цілому. Капіталізація створила нецивілізоване підприємництво, а кримінальний бізнес спекулянтів, ділків і мафіозі.

Порушення елементарної впорядкованості політичних і економічних процесів, зростання деформації суспільства, хаос і безладдя, анархія призвели до втрати стійкості політичної системи і до кризи державної влади, що, в свою чергу, створює об'єктивні умови для зміцнення позицій бюрократії, котра під гаслом досягнення суспільної стабільності прагне до всеохоплюючого контролю, етатистських рішень і волюнтаристського декретизму, намагається поєднати непоєднуване— адміністративно-бюрократичне управління з ринковим саморегулюванням.

Причин становища, що склалося, багато. Однією з головних є незбагненність шляхів переходу або повернення від радянсько-соціалістичних засад суспільного розвитку до постіндустріального суспільства. Мабуть, глибинною причиною нинішнього стану виступає неузгодженість становлення нового національно-капіталістичного базису та адекватної йому політичної надбудови. Згубним виявилось послаблення державного керівництва як реакція на бюрократичну закостенілість форм політичного життя, що характерна для минулого країни, так і сучасний розгул безвідповідального, так званого ринкового прожектерства, спрощене розуміння соціальної реальності. І хоч це подається під гаслом боротьби з командно-адміністративною системою, однак як бачимо, не веде до розв'язання ані соціальних, ані економічних суперечностей. Суспільство фактично перебуває у стані некерованості, настала дистрофія влади, що відкриває шлях до соціальної катастрофи.

Однією з поважних причин невдач переходу до сучасних форм цивілізації є недооцінка труднощів подолання радянсько-партійної бюрократичної системи і запекла протидія змінам з боку бюрократичного чиновництва в управлінських структурах і пов'язаних з ними соціально-політичних сил. Причина неефективності управління ще й у тому, що воно «вбудоване» в старе тіло бюрократичного апарату. Не вдалося перебороти і бюрократичної деформації професійної свідомості його службовців. Потрібно було зламати зазіхання бюрократії на владу, авторитет та істину. За своєю природою бюрократія не схильна поступатися монополією на владу, і значна частина колишньої номенклатури

зберегла своє монопольне місце в структурі суспільства, набувши «націонал-демократичної» легітимості¹.

Колишня номенклатура була реальним носієм влади і політико-ідеологічного впливу. Її витіснення із системи влади і управління стало важливою складовою демократичних перетворень. Однак фронтальна спроба зазнала серйозної невдачі. По-перше, демократи не мали підготовлених кадрів, а нашвидкуруч висунута креатура хутко провалилася. По-друге, номенклатурна бюрократія виявила високу спроможність до зміни своєї політичної ментальності. При цьому номенклатурна бюрократія дещо оновилася і поповнилася за рахунок своїх недавніх опонентів з табору опозиційної контреліти. Можна стверджувати, що виникла нова соціальна категорія — «необюрократія», як один із суб'єктів модернізації постсоціалістичного суспільства, звісно, зі своїми власними інтересами й особливостями. Правляча еліта — альянс колишньої радянської номенклатури і конформістської контреліти — незаінтересована у радикальній політичній модернізації та в реальних ринкових реформах. Вона широко використовує упередженість у масовій свідомості проти «капіталістичності» змін і запровадження грошово-товарних механізмів. Однак бюрократія ніколи не забувала про себе, про своє збагачення. Впливові чиновники входили до керівництва комерційних структур. Цим структурам створювали (на шкоду державним інтересам) режим найбільшого сприяння як стосовно розподілу дефіцитних ресурсів, так і щодо розв'язання питань квотування, ліцензування, сплачення мита, пільгового оподаткування, зменшення держзамовлень, маючи від цього великі прямі й посередні хабарі.

Діставши у зв'язку з проголошенням незалежності потужний початковий імпульс, вал змін все глибше вгрузає у болото бюрократизму. Перемогла система «бюрократичного абсолютизму», і людина підпадає під владу знеособлених сил бюрократії. Нині розширенню і поглибленню бюрократизму в нашій країні сприяє фактична відсутність або бездіяльність демократично інституціоналізованих відносин між суспільством та державною владою.

¹ Під час перебудови номенклатура розкололася на політичну та економічну еліти. За даними досліджень, проведених автором вивчення еліти Інституту соціології Російської Академії наук, більш 75 % політичної та 61 % бізнес-еліти — вихідці із старої радянської номенклатури. Нова політична еліта складалася головним чином з колишніх партійних та радянських працівників, а нова економічна еліта рекрутувала кадри з комсомольців та господачників. При цьому в оточенні президента Росії сучасної еліти, рекрутованої з радянської номенклатури, 75 %, серед лідерів партії — 57,1 %, регіональної еліти — 82,3 %, уряду — 74,3 %, бізнес-еліти — 61 % (Известия. 1996 10 янв.).

Можна припустити, що подібна картина характерна і для багатьох держав, створених на терені колишнього Радянського Союзу.

Звичайно, необюрократія має свої особливості і суттєві відмінності від своєї історичної попередниці. Вона вирізняється до певної міри своєю соціальною структурою і, що найважливіше,— політико-економічною та культурною орієнтацією. Внаслідок зміни обставин, а не враховувати їх вона не може, необюрократія виступає як провідник і гальмо радикальної модернізації українського суспільства. Провідником, а точніше деякою мірою виконавцем соціально-економічних перетворень, її примушували на це політичні обставини, які склалися, але жодною мірою не її внутрішні властивості (консерватизм, стабільність, традиційність). Саме останнє не дає змоги бюрократії сприйняти в повному обсязі нові ціннісні проблеми, що характерні для соціально-економічного й політичного ладу, що зароджується, і тим самим виступає стримуючим фактором суспільних змін.

Маючи таку подвійну природу, «необюрократія» надзвичайно непослідовна у своїй практичній роботі. Вона залежно від обставин змінювала своє обличчя, виявляючи миттєву мімікрію. Удаючи з себе активного поборника ринку, бюрократія за допомогою соціальної й політичної демагогії прирекла на провал прогресивні програми переходу до ринку. Відмовившись від найбільш одіозних прийомів командно-адміністративної системи і застосовуючи все своє мистецтво ринкової мімікрії, бюрократія без принципових метаморфоз намагається зберегти і зміцнити свій соціальний і економічний статус, використовуючи систему непрямих регуляторів на основі поєднання адміністративно-бюрократичного управління з ринковим регулюванням. Існує очевидна погроза обернення необюрократії з модернізаторської соціальної сили на очевидну паразитичну.

На соціальному іміджу нової бюрократії вельми позначилася бізнесменівська капіталістична бюрократична аристократія, що утворилася в останні роки, догматично вірячи в те, що, мовляв, ринок все вирішить. Це посилено насаджується у масову свідомість засобами інформації і політичним керівництвом.

У своїй масі необюрократія різко негативно сприймається з боку західних ділових людей. Вони говорять, що колишня, ґрунтовно корумпована бюрократія керувалася певними, хоча і неписаними правилами, тому на неї можна було покластися. Нові торговці, корумповані аж ніяк не менше, якщо не більше, грають без усяких правил. Знадобиться щонайменше ціле покоління, доки ділки, що йменують себе авангардом ринкової економіки, спроможуться зрозуміти різницю між тим, що є добре, а що зле. Те, що на Заході вважається безчесним, у нас називають здоровим глуздом бізнесу. У нас фактично немає (за деяким винятком) справжніх підприємців-менеджерів, а є велика соціальна група посередників, багато хто з яких зв'язаний з ма-

фіозними структурами, що безсоромно присвоюють результати чужої праці. Це клас користюлюбців — ситий, нахабний, нерозбірливий у засобах оббирання народу. При цьому слід врахувати, що саме ці елементи укупі з держбюрократією становлять етакратичну частину сучасної бюрократичної буржуазії і усього національно-буржуазного класу, що народжується. Нині відбувається інтенсивний процес біфуркації суспільства на владу і гроші заможних, нуворишів та решту населення.

Тому сьогодні виключно гострою є проблема створення якісно нової генерації бюрократії, яка має професіональні знання світового рівня і здатна вміло застосовувати їх на практиці. Рівень керівництва — це організаційний ресурс управлінської діяльності. Тому, коли система управління не забезпечуватиметься підготовленими керівниками, що мають глибокі знання, великий досвід, відповідну майстерність, добре обізнані в галузі найновіших віянь, озброєні сучасною технікою і дослідницькою методикою, то можливості апарату виявляться нереалізованими, а управління не досягне бажаних результатів. Нове покоління службовців повинно володіти сучасними засобами і методами реформування державних служб, керуватися демократичними цінностями і нормами високої моралі. На жаль, це може реалізуватися протягом життя не менше як одного-двох поколінь.

Не можна не відзначити ще однієї особливості соціального обличчя необюрократії — зміцнення союзу бюрократій господарського і державного управління. Останнім часом дедалі чіткіше простежується тенденція посилення диктату виробників, господарників-управлінців, що реалізують свої корпоративні інтереси, які не завжди збігаються з інтересами громадянського суспільства. Цей диктат не менш небезпечний, ніж монополізм партійно-державних бюрократичних структур. Будь-яка монополія на владу завжди обтяжується застоєм. У цієї частини апарату більшою мірою зберігається туга за минулими роками безтурботного, «розпланованого», спокійного і комфортного життя.

У кризо-реформованому суспільстві, яке перебуває в стані агонії і крайнього соціального напруження, державна бюрократія, й особливо її вищі ешелони, розпочинає відчайдушну спробу утримати владу, зберегти своє пануюче становище у суспільстві. З цією метою вона прагне подати себе найвищим виразником загальнонародних інтересів, а в соціально напружених суспільних відносинах, в чому вона насамперед винна, виступає як «соціальний арбітр» та добродійник. Це щось нове у статусі класичної бюрократії.

За умов демократизації суспільства не можна нехтувати інтересами громадськості. Сьогодні громадська думка фактично є однією з небагатьох ефективних перешкод, що не дають бюро-

кратії обернути все, у тому числі й моральні проблеми, в питання своєї корпоративної зацікавленості. Однак бюрократи роблять все можливе, аби спрямувати громадську думку у вигідне для себе русло. З цією метою вони створюють групи тиску, насаджують лобізм у громадських та виборних структурах. Вони намагаються так маніпулювати громадською думкою, аби показати свої політику і діяльність у позитивному світі, контролювати основні параметри суспільних відносин і тим самим зміцнити своє політичне становище і піднести бюрократичну «добродійницю». Фактична ж функціонально-управлінська діяльність бюрократії характеризується вельми скромними, якщо не мінусовими, показниками.

Господарський і політичний хаос підвів країну до критичного пункту. Суспільство фактично перебуває у стані некерованості. Аби не зробити останній фатальний крок, потрібно негайно й рішуче зупинити катастрофічне падіння, впорядкувати стихійний розвиток суспільства. І в цих умовах виявляється ще одна особливість необюрократії, вона виявляє кровну зацікавленість у збереженні й поширенні загального хаосу як необхідної умови для свого процвітання або, бодай, виживання. А щоби не допустити вибухово небезпечної концентрації невдоволення мас, вона прагне зменшити напругу пристрастей показною діяльністю, спекулюючи при цьому на природному прагненні народу до порядку й стабільності. Навести порядок можна двома способами: використанням об'єктивних законів ринкової економіки або попереднього, добре відпрацьованого диктату організаційно-бюрократичних структур, хоч і закамуфльованого під модернізацію. Останній особливо небезпечний в нинішніх умовах, коли стара адміністративно-бюрократична система управління зруйнована, а нова — фактично не створена. У цьому особливо виявляється дисфункціональність і соціальний паразитизм нашої національної необюрократії — її органічна риса.

Вище сказане безпосередньо стосується ще однієї особливості нашого суспільного розвитку — чим більше хаосу, безладдя, анархії, падіння виробництва, чим нижче керованість суспільством, тим вищі темпи кількісного зростання бюрократичного апарату. Від одного бюрократичного диктату визволилися — з'явився новий. Роздуті штати чиновників ні в якому разі не зменшилися, а навіть збільшилися.

Постійна організаційно-реорганізаторська сверблячка — ліквідація, злиття і зміна статусу та призначення багатьох управлінських структур — кадрова чехарда призвела до різкого погіршення роботи передусім виконавчої влади, до втрати керованості соціально-економічними процесами. У кінцевому підсумку всі міністерства і відомства, Кабінет Міністрів втратили, і, на-

певне, безповоротно, більш як половину кваліфікованих кадрів, а лави чиновників продовжують зростати і множитися. Було 40 міністерств і відомств — стало більше 100¹. Кількість працюючих у них збільшилась за останні два-три роки майже на третину. Наприклад, у Мінекономіки в 1992 р. налічувалося 784 штатних працівники, а в 1994 р. — вже 910; у Мінфіні — відповідно 445 і 856, у Міністерстві зовнішніх економічних зв'язків — 102 і 308. З року в рік кількість управлінців збільшується, а справи погіршуються. Якщо в 1993 р. на посадах державних службовців працювало 124 тис. чоловік, то на початку 1996 р. — 213 тис. — це без урахування працівників апарату Міноборони, МВС, Служби безпеки, митного контролю, дипкорпусу². Всього на 1 січня 1994 р. було близько 440 тис. чиновного люду³. За 1991—1995 р.р. адміністративний апарат збільшився приблизно удвічі⁴. Тепер на 120—130 чол. населення припадає один державний чиновник. У середині XIX ст. в Росії, в тому числі й в Україні, на 10 тис. чол. населення було 12—13 чиновників. Періодично програмується скорочення чисельності центрального апарату на місцях органів управління. Однак після завершення такої кампанії, як правило, кількість чиновників збільшується.

Нові структури влади й управління стали ще дорожчими. Так що «необюрократи» коштують народові дорожче за попередніх і перетворюють бюджетне утримання бюрократичного апарату на дедалі важчий тягар для народу.

Найінтенсивніше відбувається розростання адміністративно-управлінських структур, що жодною мірою не відповідає соціально-економічному становищу країни. На тлі політичного самозамилування новоспечених демократів дедалі виразніше виявляється некомпетентність виконавчої влади. Самоутвердження нової виконавчої влади часто здійснюється шляхом не власних творчих дій, а безоглядного паплюження інших та минулого,

¹ Уряд. кур'єр. 1996. 6 січ.

² Голос України. 1995. 7 бер., 20 квіт. Уряд. кур'єр. 1996. 29 лют.

³ Уряд. кур'єр. 1994. 25 жовт.

⁴ Голос України. 1995. 27 верес.

У Росії в 1990 р. було 604,9 тис. працівників органів державної влади і управління всіх рівнів (у тому числі загальносоюзних), а на кінець 1993 р. — 921,6 тис., або в 1,5 раза більше. Витрати бюджету в 1994 р. порівняно з 1990 р. збільшились з 1,33 % до 3,8 % (Известия. 1994. 20 груд.).

Видатки Державного бюджету України в 1995 р. на утримання органів усіх пілок державної влади становлять майже стільки, скільки на утримання закладів і установ культури. Ще гірше становище у науці. Обсяг фінансування науки в 1990 р. становив понад 4 % національного прибутку, в наступні роки зменшився в 15 разів. Реальні витрати на одного науковця скоротилися більш як у 8 разів — тепер вчені за рівнем зарплати знаходяться на одному з останніх місць серед усіх інших соціальних категорій населення України (Демократична Україна. 1995. 30 трав.).

сліпого запозичування західного зразка, прагнення не створити, а поділити спадщину. Все це набрало хворобливих масштабів і неабиякою мірою паралізує процес національного відродження.

Перехід від союзно-централізованого до національного управління спочатку не послабив централістсько-бюрократичних засад управління. Змінилися лише «центри» тяжіння. Тепер, однак, все настійніше формується тенденція економічного, а часом і політичного регіонального роз'єднання. Ці тенденції певною мірою послаблюють позиції бюрократії, проте зростає частка місцевого чиновницького апарату. І все ж слід враховувати об'єктивну схильність бюрократії до одноманітності, зімкнення й централізації, що відкриває додаткову сферу боротьби за здійснення її поривань до зміцнення позицій, оскільки зміст інтересу бюрократичної структури залишається ще тим самим.

Немає сумніву в тому, що з переходом до національно-суверенної державності соціальне обличчя української бюрократії змінилося, чого не можна сказати про підвищення її професійно-якісних характеристик (вони, мабуть, знизилися). У процесі оновлення суспільного життя відкрилися більш широкі можливості доступу до провідних посад, до всіх лідируючих і політичних ролей. В колишньому збюрократизованому радянському суспільстві доступ до лідируючих посад, до середовища владарюючої еліти був вельми обмежений, хоча ззовні, формально було проголошено відкритий доступ до провідних ролей. Однак у бюрократіях відкритий доступ не пов'язаний з ідеологією природно-правової рівності усіх індивідів перед законом або можливістю будь-якого громадянина брати участь у процесі прийняття урядових рішень і обіймати провідні посади в державі.

Отже, хоча лідируючі посади з відкритим доступом зараз існують, вони є такими в межах логіки переважно бюрократичної раціональності, аніж правової. Відбувається активний процес зміни політичної і господарської еліти. За останні роки державні й комерційні структури зробили багато для підготовки нових кадрів, перенавчання і підвищення кваліфікації управлінців, хоча ще не існує достатньо стрункої і послідовної системи навчання чиновників усіх рівнів. При цьому слід враховувати, що демократизація бюрократій вряди-годи проводиться до кінця. Хоча усунення протекціонізму, земляцтва, кумівства і має демократизуючий ефект, та процес добору в бюрократіях спрямовується лідируючими кланами й особами, що перебувають на вершині організації, і вони регулюють доступ до провідних позицій.

Однак більш-менш адекватною декларованим завданням поліпшення якості і підвищення ефективності державного управління виявилася лише система матеріального забезпечення бюрократичного чиновництва, особливо верхнього й почасти середньо-

го шаблів. Досить висока службова платня, надбавки відповідно до категорій, рангів та за вислугу років перетворили сьогодні державних службовців у найвищеоплачувану, привілейовану частину трудящих. Лишилося додати до високих окладів, встановлених за категоріями і рангами державних службовців, ще й уніформу з погонами, тобто повну чиновно-бюрократичну атрибутику, і процес відособлення чиновництва від суспільства буде завершено. Все це кладе початок новим становим привілеям бюрократії. Щоправда, в цьому немає нового — кожна держава так чи інакше підносить чиновника, що породжує в нього прагнення монополізувати владу шляхом управлінського впливу на політичні цілі та державну мораль в суспільстві, підкорити собі і громадську думку. Марно розраховувати на те, що високооплачуваний чиновник не братиме хабарів, він зростатиме у власних очах, а отже його запити збільшуватимуться. Процес соціальної поляризації суспільства триває.

Закон «Про державну службу» вніс певний порядок у діяльність державного апарату. Однак правовими засобами неможливо знищити бюрократизм, а можна лише обмежити, поставити в певні рамки, регламентувати роботу чиновника.

Економічне й соціальне спустошення, що охопило усі сторони життя нашого суспільства, виявило ще одне соціальне явище — зрощування організованої злочинності з корумпованою державною і комерційною необюрократією. Спостерігаються факти політизації кримінальників і криміналізації державного управління. Факти хабарництва і розкраду, деградації і корупції, які уразили всі ланки бюрократичної ієрархії, шокують громадськість. Якось Микола I сказав, що в Росії не краде лише імператор. Тепер такого ніхто не каже. Посилення відповідальності за злочинні дії посадових осіб (Закон України «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності посадових осіб») не зменшило хабарництва та зловживання владою. Відбувається відверте пограбування народного багатства. За підрахунками іноземних спеціалістів, лише протягом 1992—1993 рр. за кордонами України осіло від 15 до 18 млрд доларів. А чого варта відома державного масштабу автомобільна афера з продажем автомобілів за продаж державі зерна і м'яса, в якій брали участь чиновники зверху донизу — від Кабінету Міністрів до сільської Ради¹. Або зловживання багатьох депутатів Верховної Ради своїми повноваженнями в отриманні помешкань у Києві². Корупція в Україні має яскраво виражену вертикальну структуру, що особливо небезпечно.

¹ Голос України. 1994. 30 бер.

² Киев. ведомости. 1994. 1 лют.

Корупція, як іржа, вразила державні структури, кредитно-фінансову систему, бізнес. Вона стала небезпечним гальмом для демократичних перетворень, зводить нанівець результативність будь-яких державних програм, ставить під загрозу національні інтереси країни, її бізнесу, створює реальну загрозу конституційним правам і свободам громадян. Корупція стала надійним прикриттям організованої злочинності, її стимулятором і захисником. Чим більше поширюється корупція, тим витонченішими стають зв'язки офіційних посадових осіб із злочинними структурами. Організована злочинність зрослася з органами виконавчої влади. Корумповані чиновники перебувають фактично на службі у злочинних формувань або потрапляють у повну залежність від злочинців і використовуються ними для своїх злочинних операцій. Процес криміналізації, особливо економіки, триває. Розбалансованість фінансово-кредитної системи, високий ступінь монополізації при відносно вільній системі ціноутворення, інфляція, нерозвиненість і недосконалість оподаткування, невідрегульованість питань власності, незадовільний контроль за законністю походження капіталів, котрі використовуються в ході приватизації,— ось, на думку експертів, неповний перелік факторів, що сприяють зростанню й невразливості корупції. «Хрещені батьки» мафії є у багатьох країнах, але там вони контролюють в основному кримінальний бізнес: торгівлю наркотиками, азартні ігри, кубла розпусти. У нас встановлено її тотальний контроль. На свої гроші населення, виходить, утримує дві держави: легітимну й кримінальну — обидві існують паралельно. А точніше, легальна дедалі більше й більше потрапляє під владу кримінальної.

На жаль, стає все менше «чесних» бюрократів, тобто тих, хто, за висловом О. С. Грибоедова, «служить справі, а не особам».

Для бюрократії нинішнього етапу суспільного розвитку характерним є її складні, якщо не загострені, відносини із законодавчою владою. Маючи знання, володіючи технікою і технологією управління, бюрократія намагається, якщо це можливо, перебрати на себе певні владно-декретові функції або, маючи відповідні знання, за допомогою чисто техніко-технологічних, організаційно-юридичних засобів підкорює собі законодавчу діяльність парламенту, більшість депутатів якого недостатньо компетентні і малодосвідчені у юридичних тонкощах законопроектної і законотворчої роботи. Тим самим бюрократія часто цілі й завдання політичного характеру перетворює на проблеми адміністрації, вирішувані на рівні раціонально-технологічних прийомів. Навіть в умовах традиційної західної демократії фактична влада все більше концентрується в руках бюрократії (державної, економічної, партійної), а в пострадянських країнах через низьку компетентність законодавці, що не володіють професій-

ними управлінськими й правовими знаннями, не можуть нейтралізувати апетити бюрократії, її прагнення перетворитися з виконавця на орган прийняття політичних і законодавчих рішень. Свідомство тому — законодавчі акти — декрети Кабінету Міністрів України від грудня 1992—1993 р.р.

Особливо слід зазначити, що бюрократія не приховує своєї політичної орієнтації. Не йдеться ні про який нейтралізм, коли вона прагне узурпувати функції пануючої еліти, проголошуючи себе мало не «соціальним авангардом» у боротьбі за реформи, і всіх інших відносить до ірраціональних сил. Це аж ніяк не відповідає веберівському постулату, що бюрократія не в змозі формулювати власні цілі, а тільки виконує покладені на неї завдання. Всі ці обставини дестабілізують обстановку, посилюють кризу і деформацію нашого крихкого суспільства.

У зв'язку з цим мимоволі виникає питання: чому наша українська бюрократія, яка, здавалося б, повинна бути зацікавленою в становленні і зміцненні національної державності та економіки, фактично не вжила ніяких заходів для збереження і підвищення їх життєздатності. Очевидно, причина криється в соціально-політичному призначенні бюрократії, котра сама по собі неспроможна забезпечити реалізацію суспільного інтересу, оскільки її власний розвиток і здійснення суспільно корисних функцій спрямовуються і контролюються політичними силами, що мають владні повноваження. А в умовах політичної нестійкості, правового безмежжя і соціального хаосу суспільні сили, що стоять над бюрократією, прагнули тільки до самозбереження.

В останні роки бюрократію було піддано жорсткій критиці як форму самоочищення суспільства, однак критичний заряд більше стосувався зовнішніх проявів бюрократизму, ніж сутності й діяльності бюрократичної системи в цілому, не торкаючись коренів бюрократизму. Кругова порука чиновництва, апаратне співтовариство запрограмоване на виживання незалежно від моральної чи політичної загибелі його окремих членів, навіть лідерів, що стоять на вершині піраміди влади.

Звичайно, подіям, які розвиваються нині, не знайти прямого аналогу у минулому, проте історія має дечому вчити. У багатотомній безприкладній епопеї, яка охоплює хронологічно період правління Наполеона III, Еміль Золя з великою художньою силою викрив нестримну зажерливість, жадобу наживи, економічну й політичну владу можновладців. Увінчує епопею роман «Розгром» — трагічна оповідь про національну й державну катастрофу, якої зазнала Франція. Е. Золя показав, що до національної катастрофи Францію закономірно привела корисливість

крамарів, спекулянтів, біржовиків, торговців, капіталістів, фінансових тузів, продажних чиновників та журналістів. Праця Е. Золя має пророче звучання.

Соціально-політичні зміни в нашій країні, а разом з ними й перевтілення бюрократії, передбачали не тільки сучасні буржуазні політологи. В своїй книзі «Що таке СРСР і куди він крокує?» Троцький писав: «Щоб краще зрозуміти характер нинішнього СРСР, наведемо два гіпотетичних варіанти майбутнього. Уявимо собі, що радянська бюрократія повалена революційною партією, яка має всі властивості старого більшовизму і водночас збагачена світовим досвідом останнього періоду. Така партія почала б з відновлення демократії професійних спілок і рад. Вона могла б і повинна була б відновити свободу радянських партій. Разом з масами і на чолі їх вона здійснила б нещадну чистку державного апарату. Вона знищила б чини та ордени, усілякі привілеї взагалі... Вона дала б молоді можливість самостійно мислити, вчитися, критикувати й формуватися. Вона здійснила б глибокі зміни у розподілі народного доходу відповідно до інтересів робітників і селянських мас. Та оскільки справа стосується відносин власності, новій владі не довелося б вдаватися до революційних заходів. Вона продовжувала б і розвивала б далі досвід планового господарства. Після політичної революції, тобто повалення бюрократії, пролетаріату довелося б в економіці здійснити ряд найважливіших реформ, однак не нову соціальну революцію.

Якщо, навпаки, правлячу радянську касту повалила б буржуазна партія, вона знайшла б чимало готових слуг серед сучасних бюрократів, адміністраторів, техніків, директорів, партійних секретарів, узагалі привілейованих верхів. Чистка державного апарату знадобилася б і в цьому разі, але буржуазної реставрації довелося б, мабуть, вичистити менше народу, ніж революційній партії. Головним завданням нової влади було б, однак, відновлення приватної власності на засоби виробництва. Насамперед потрібно було б створити умови для виділення із слабких колгоспів міцних фермерів і для перетворення сильних колгоспів на виробничі кооперативи буржуазного типу, на сільськогосподарські акціонерні компанії. У галузі промисловості денационалізація почалася б з підприємств легкої і харчової промисловості. Планові засади перетворилися б під час перехідного періоду на серію компромісів між державною владою і окремими «корпораціями», тобто потенційними власниками з радянських капітанів промисловості, з колишніх власників-емігрантів та іноземних капіталістів. Незважаючи на те, що радянська бюрократія багато що підготувала для буржуазної реставрації, в галузі

форм власності методів господарства новий режим мав би здійснити не реформу, а соціальний переворот»¹.

Багато аналітиків слушно зауважують, що метод революційних руйнувань і касувань є методом захоплення соціального і правового хаосу. Всяке реформування в масштабах держави має бути психологічно й соціально зумовлене, економічно здійсненне. Інакше жити нам на звалищах, хай то звалища соціалізму, капіталізму чи ще якого-небудь «ізму». Демократизація політичного життя і гласність, структурно-функціональна перебудова системи державної влади розхитали політичні підвалини командно-адміністративної бюрократії, проте не вирвано її глибинних коренів. Розвал народного господарства, економічна і юридична сваволя, спустошений ринок, падіння інтересу до праці, широкі можливості привласнювати матеріальні блага, не створюючи їх, служать живильним економічним ґрунтом гіпертрофії бюрократії, яка активно пристосовується до нових умов, зміцнює свої позиції і продовжує деструктивне втручання в економічні та політичні процеси.

Через об'єктивні умови існування держави в суспільстві завжди буде конфлікт громадської думки з бюрократією. Питання тільки в тому, якою є природа цього конфлікту. Якщо йому надати «класового» характеру, як це було в СРСР та Китаї, то бюрократію, тобто управлінську верству, належить знищити. Відомо, що і в цьому випадку на зміну приходить нова бюрократична еліта, що, певне, підтверджує знану теорію коловороту еліт італійського соціолога й економіста В. Парето. Він поділяє еліту на правлячу та неправлячу. Революція, на його думку, — це лише боротьба з правлячою елітою та її зміна на потенційну еліту, яка, щоправда, личкується тим, що говорить начебто від імені народу, хоч це — лише обдурювання його. За Парето, існують два головних типи еліт, котрі послідовно змінюють один одного. Перший тип — «леви», для яких характерний крайній консерватизм, брутальні «силові» методи правління. Другий тип — «лисиці», майстри обману, політичних комбінацій. Стабільна політична система характеризується переваженням еліти «левів». Навпаки, нестійка політична система вимагає еліти прагматично мислячих моторних діячів, новаторів, комбінаторів. Еліти виникають з нижчих шарів суспільства і в ході боротьби піднімаються у вищі, там розквітають і врешті-решт вироджуються, знищуються і зникають. Цей коловорот правлячих еліт фактично є універсальним законом історії, хоч динаміка і форми змін бувають різними.

¹ Цит. за: Фалько Іван. Хто і куди нас веде // Голос України. 1994. 11 черв.

Це аж ніяк не знімає проблеми критики дисфункції бюрократії. Не має потреби в тому, щоб куховарка управляла державою, та не слід забувати й те, що держава, її інституції, а серед них і бюрократія є продуктами відчуження людської спільноти від людини як потенційно управляючого суб'єкта. Однак при цьому до бюрократії не можна виявляти снобістсько-зневажливого ставлення. Питання стосується якості, розвиненості бюрократії, соціально-економічного характеру держави, тобто потрібне реальне, виважене політико-прагматичне ставлення. Запроданська радянська бюрократія, яка здійснила запаморочливий політичний кульбіт, і криміногенні нувориші створили нову еліту, вірніше, псевдоеліту сучасного постсоціалістичного суспільства. Вони захопили верхні й середні рівні соціальної піраміди. Характерною для їхньої громадської поведінки є відсутність будь-яких моральних табу, оскільки їх союз і саме існування в соціальному відношенні аморальні і свідчать про моральний релятивізм суспільства й торжество безнормативності. Посилюється становище стрімким зменшенням прошарку інтелектуальних керівних кадрів за рахунок від'їзду за кордон професійно освічених фахівців або переходу до комерційних структур і роботи не за своєю професією. Розмивання традиціоністської моралі охоплює й інші суспільні групи, а особливо молодь, чому активно сприяє владний прошарок суспільства.

Носій критичного розуму й совісті суспільства — інтелігенція — все більшою мірою через матеріальні нестатки й професійні обмеження відчуває всезростаюче зниження її об'єктивної значущості, що призводить до девальвації інтелігентських моральних цінностей. У соціальному й моральному відношенні ще більш трагічна доля старшого покоління, котрому важко встати на нову непевну історичну колію, і молоді, яка не бачить своєї перспективи — це буде воістину ошукане, обмануте покоління. Такі соціальні обставини створюють сприятливі умови для зміцнення влади бюрократії.

Головним економічним важелем у боротьбі з бюрократизмом можуть стати цивілізовано організовані товарно-грошові відносини, оскільки властиві для ринку механізми змінюють господарсько-ціннісну орієнтацію, руйнують тверду ієрархічну структуру управління з його централізованим плановим фетишизмом і тим самим підривають організаційно-економічні основи всевладдя бюрократії. Інших шляхів потіснити, функціонально обмежити бюрократію сьогодні немає. Ринок виступає як форма соціального регулювання суспільства. Перехід до ринкових відносин та їх ефективне функціонування є, отже, і послабленням позиції бюрократії, вони можливі тоді, коли рішуче перейти до нових структур державного і господарського управління, наці-

леного на формування економіки ринкового типу, тобто на витіснення структурами ринкової економіки органів адміністративної системи. Цьому сприяє і виділення у спеціальну функцію державного управління розробкою і здійсненням економічних реформ та програм переходу до ринкових відносин. Потребують нового осмислення структури і функції виконавчої влади усіх рівнів як основного розсадника бюрократизму.

Викладений матеріал свідчить про багатозначність та багатолікість феномену бюрократії. В науковій літературі немає загальновизнаного поняття. Його трактування залежить від службових, політичних та ідейних орієнтацій авторів і соціальних груп.

У рамках основного поняття бюрократії окремі соціологи дають свою інтерпретацію її, проте, як правило, виходять з поняття бюрократії як системи управління, раціоналізованої і деперсоналізованої системи, що забезпечує максимум продуктивності й ефективності діяльності установи.

Вище зазначалося, що існують дві концепції бюрократизму: 1) як єдино можлива форма організації управління і 2) як хвороба апарату управління. У будь-якому разі це атрибут всякої організованої системи управління в суспільстві. Більш широко тлумачиться бюрократизм як невиконання чи неналежне виконання апаратом управління покладених на нього суспільно корисних функцій і підпорядкування цієї діяльності корпоративним інтересам чиновництва, яке абсолютизує свій інтерес.

Економічною основою бюрократизму є деформація конкретних форм реалізації відносин власності і об'єктивних функцій за її розпорядженням. Абсолютизація державної форми власності з її жорсткою ієрархічною структурою управління є однією з головних передумов посилення позицій бюрократизму. Можна сказати, що бюрократизм є управлінською деформованою реакцією на невідповідність за основними параметрами господарського механізму і тенденцій розвитку виробничих сил, форм власності та засобів виробництва. Бюрократизм в його політичному втіленні — це порушення елементарної впорядкованості політичних процесів і втрата стійкості політичної системи, зниження чи навіть втрата керованості суспільства з боку держави.

Отже, бюрократія виступає як управлінська спільнота, а бюрократизм — як система відносин, організована у певну структуру.

Залишається з'ясувати надзвичайно важливі питання для розуміння соціально-політичної суті бюрократії: чи конституювалася ця управлінська спільнота політично й економічно в новий клас? Чи претендує вона на самостійне становище в соці-

ально-класовій структурі суспільства? Становище соціального класу в суспільстві залежить від засобів виробництва, форми привласнення додаткового продукту і форми діяльності. Кожний об'єктивно може привласнювати тільки те, чим володіє і що виробляє. Формально бюрократія не є власником засобів виробництва, не має власності на предметно-речові чинники праці, вона організує виробництво і розподіл, але безпосередньо не визискує, винагороду вона одержує з державної скарбниці. Своє становище бюрократія створює на основі функцій управління в державних органах, а не на основі права власності, проте має монопольне право на привілеї управлінських структур в розпорядженні об'єктами державної власності. Структуроутворюючим фактором тут виступає не власність, а влада, не привласнення безпосередньо додаткового продукту, а волі. Хоч бюрократія і сприймається як вторинне утворення, проте як утворення, що тісно пов'язане з інтересами власності, з інтересами власника, які покликана обслуговувати. Вона не існує поза економічними відносинами: вони об'єктивують бюрократичні відносини і поряд з існуючою політичною, соціальною структурою та ідеологічними формами свідомості визначають цілі, завдання, форми і методи її діяльності. Бюрократія відтворює тільки своє суспільне становище і владу, права і привілеї, що пов'язані з її суспільним призначенням — здійсненням владно-управлінських функцій.

Отже, бюрократія не є класом, який безпосередньо володіє засобами виробництва, хоча у своїй політичній, економічній та організаційно-структурній соціальній спільноті є цілком завершеною формою корпоративної організації зі своїми власними відособленими інтересами й цінностями. Однак вона не є і нейтральною надкласовою суспільною силою, бо її інтереси зовсім не суперечать корінним інтересам можновладців.

Побутує думка, що в радянських умовах, особливо періоду застою, бюрократія політично й економічно конституювалася в особливий клас. Один з аргументів цього твердження зводився до того, що головна лінія соціальної стратифікації радянського суспільства проходила між бюрократією та керованими. Ці відносини мали антагоністичний характер. Не заперечуючи останнього, все ж вважаємо, що це твердження не відповідає існуючій тоді соціально-класовій структурі суспільства. До того ж у реальній дійсності представники цієї управлінської спільноти аж ніяк не претендували на самостійне соціально-класове становище. Більше того, вони заперечували свою основу та єдність. Крім того, у трактуванні того періоду бюрократія — це не вся маса службовців, а насамперед керівна частина партійно-державного апарату — так звана «номенклатура», котра монополізувала функції управління суспільством. І все ж ця особлива

соціальна категорія адміністративно-командної системи з суворо встановленим порядком формування не знаходить адекватного виявлення як спільноти первинної або класової.

Номенклатура — це тільки мала частина збюрократизованого чиновництва, вона не має власних класових ідей. Класова належність невідчужувана, а стосовно номенклатури вона обмежена точно встановленим списком посад, обіймання яких і є єдиною ознакою включення в одну соціальну категорію. І яким би не було стійким становище номенклатурника, він може бути виключений з неї за формальними ознаками, що не є характерним для класової атрибутики. Звичайно, це особлива соціальна категорія радянського суспільства, що свідчить про її глибоке соціальне розшарування, проте вона не має необхідних для набуття якості класу «класоутворюючих ознак», що не виключає, а припускає наявність в неї загального інтересу як системоутворюючої характеристики. Водночас класична інтерпретація бюрократії тут не підходить. Тотальна номенклатура — це унікальна ієрархічно організована замкнена соціальна спільнота керівних кадрів партійного, державного й виробничо-управлінського апаратів, що зрослися. Номенклатура завжди виступала монолітною групою за свої інтереси і привілеї, виконуючи начебто функцію соціального захисту своїх членів від мінливостей зовнішнього середовища.

Отже, стверджуючи тезу про загальність, універсальність бюрократії як соціально-політичного явища різних соціально-економічних структур як продукту відчуження апарату управління від суспільства, слід підкреслити, що це соціальне розшарування має особливий характер, коли розмежування відбувається за корпоративною належністю і класи в чіткій формі не виокремилися, але в наявності соціальні групи чи зачатки станів різного типу. Як відомо, корпорації самі по собі — це замкнені соціальні групи з обмеженим доступом. Корпоративні відносини при цьому передбачають професійну солідарність і жорсткі правила поведінки. Корпорація присвоює і придушує інтереси індивіда, проте робить це в ім'я спільних корпоративних інтересів, з якими в кінцевому підсумку ототожнюють себе окремі члени корпорації. З цього випливає тільки загальний характер даного соціально-управлінського утворення, проте способи і форми його впливу та функціонування різні. Значний вплив справляє класово-політична й соціально-політична природа держави. Вона визначає форми і методи реалізації професійного управління, вид, способи, стиль соціальної поведінки службовців апарату — носіїв бюрократичних функцій, однак бюрократизм як соціальне явище має іншу природу, розвивається за своїми внутрішніми законами, хоча й зазнає сильного, можливо, визначаль-

ного впливу зазначених вище чинників. Та зводить поняття і сутність бюрократизму виключно до категорії класово-політичного явища немає достатніх підстав, як немає підстав розглядати бюрократію в якості нейтральної соціальної категорії.

Функціонально бюрократія не може не виражати інтересів володарюючих політичних структур, та через своє певною мірою автономне становище в суспільстві вона не може не спиратися і на інші соціальні сили. Очевидно, слід визнати, що бюрократія за своєю функціональною природою покликана виконувати водночас класово-політичні, соціально-економічні та суспільно-корисні функції. Важливо при цьому підкреслити і друге, не менш примітне в характеристиці бюрократії — її корисливий інтерес виживання, коли в рамках існуючого закономірного вживають необхідних заходів щодо забезпечення не лише збереження, а й підвищення авторитету своєї організації, а отже, і свого власного збереження і процвітання. Проте її відособлені корпоративні інтереси не суперечать корінним інтересам існуючого політичного режиму. Лише демократично влаштоване суспільство взмозі змінити співвідношення позитивних і негативних рис бюрократії на користь перших і домогтися високої ефективності роботи апарату управління.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
ЧАСТИНА ПЕРША	
СУТНІСТЬ УПРАВЛІННЯ ТА ЙОГО ЕФЕКТИВНОСТІ	9
Глава 1. <i>Вихідні передумови дослідження проблем управління</i>	9
Глава 2. <i>Політико-правовий аналіз сутності управління</i>	21
Глава 3. <i>Поняття та сутність ефективності управління</i>	34
Глава 4. <i>Критерії ефективності управління</i>	55
ЧАСТИНА ДРУГА	
ОСНОВНІ ФАКТОРИ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ	72
Глава 5. <i>Демократизм і соціальна справедливість</i>	72
Глава 6. <i>Професіоналізм, культура та дисципліна управлінської діяльності</i>	87
Глава 7. <i>Моральні якості та етика поведінки управлінських кадрів</i>	101
Глава 8. <i>Бюрократія і бюрократизм в соціально-політичній структурі суспільства</i>	118

Наукове видання

ЦВЕТКОВ Віктор Васильович

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ:
ОСНОВНІ ФАКТОРИ ЕФЕКТИВНОСТІ
(політико-правовий аспект)

Редактори *Л. Г. Макеева, М. С. Лопата*
Тех. редактор *Л. М. Парадовская*
Коректор *В. Л. Світлична*

Здано до складання 12.12.95. Підписано до друку 29.03.96. Формат 60×84¹/₁₆.
Папір друк. № 2. Гарнітура літературна. Друк високий. Ум. друк. арк. 9.53.
Обл.-вид. арк. 12.00. Тираж 1000 прим. Зам. № 6-37.

Видавництво «Право». Академії правових наук України
310002, Харків-2, вул. Мироносицька, 29.

Книжкова фабрика ім. М. В. Фрунзе
310057, Харків-57, вул. Донець-Захаржевського, 6/8.