

Ю. О. ЧЕРНЕЦЬКИЙ,
д-р соціол. наук

Yuriy O. Chernetsky,
Ph.D. in Sociology



ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ГАЛУЗЬ СОЦІАЛЬНОЇ НАУКИ ТА ОСВІТИ

З проголошенням курсу на ринкову перебудову економіки підвищену — й цілком слушно — увагу і в науці, і в освіті, і в соціальній практиці, і в повсякденному житті громадян України стали приділяти управлінню бізнесовими справами. Та чи є розвиток саме цього управління достатньою передумовою успіху в справі всебічної й докорінної суспільної трансформації? Відповідь на це запитання має бути однозначно негативною. Ефективне розв’язання приватних проблем за найрозвинутішого ринкового господарювання все одно аж ніяк не означає, що автоматично вирішуватимуться далеко складніші проблеми функціонування й розвитку суспільства. Відповідні типи управління являють собою, так би мовити, різні жанри. Цю обставину в одному зі своїх віршів дуже вдало відобразив російський поет Юрій Кузнецов:

*Фомка — изрядный хозяин двора,
Но не державы.*

Досвід людства переконує, що треба спеціально готувати й “господарів держави”, розвивати відповідну галузь науки та освіти і — зокрема шляхом

створення й удосконалення академічного підґрунтя — державне управління як сферу творчої, високоінтелектуальної праці. Цій темі і присвячена дана стаття.

Основні категорії державного управління

Мені вже доводилося зазначати, що наукова галузь, яка охоплює комплекс державно-управлінських дисциплін, у певному розумінні досягла зрілості наприкінці минулого століття. Проміжні підсумки за більш ніж сто років її розвитку в світі підбито в чотиритомній “Міжнародній енциклопедії державної політики та управління”, опублікованій у 1998 р. [1]. Головний редактор цього етапного видання — професор Дж. Шафріц (Shafritz) із університету Піттсбурга (США), а так звані “редакторами-консультантами” були визначні фахівці — професор Д. Розенблум (Rosenbloom) із Американського університету в Вашингтоні (США) та професор І. В. Расселл (Russell) із університету Монаш у Мельбурні (Австралія). До інтернаціонального колективу редакторів входили, зокрема, А. Аль-Халаф

(Al-Khalaf) з Інституту державного управління в Ер-Ряді (Саудівська Аравія), Г. Букерт (Bouckaert) із Католицького університету Лувена (Бельгія), П. Фут (Foot) із Королівського військово-морського коледжу в Грінвічі (Велика Британія), хоча чисельно переважали представники США. Остання обставина зумовлюється увагою, що приділяється питанням державного управління в цій країні, та науковим внеском американців у відповідну наукову галузь.

Сама категорія “державне управління” (англ. “public administration”; у США як синонім іноді використовується термін “public affairs”) застосовується науковцями для позначення двох взаємозв’язаних понять: 1) сектора зайнятості, ініціатив і видів діяльності, що стосуються формулювання й упровадження управлінської політики за допомогою державних та громадських програм і менеджменту відповідних організацій та діяльності; 2) академічної галузі, що займається вивченням, удосконаленням і підготовкою кадрів сфери діяльності, окресленої в пункті 1 [2, р. 1782]. Вважаю, що точніше зміст категорії відобразив би варіант перекладу “суспільне управління” або ж “управління суспільством (громадськими, суспільними справами)”. Однак в Україні вкорінився варіант “державне управління”, який я й використовуватиму надалі, пам’ятаючи водночас про зміст поняття. Автім, поза сумнівом, ключову роль у керуванні суспільством відіграє саме система органів державної влади. Притаманним цій сфері способом організації діяльності виступає бюрократія.

До речі, елементом шкідливого спадку радянської епохи є сприйняття слова “бюрократія” майже як лайки. Насправді цим терміном у сучасній соціальній науці позначається спосіб керування, властивий як приватному (або “бізнесовому”) управлінню відносно великими організаціями, так і державному управлінню.

Сьогоднішнє розуміння цього поняття пов’язується насамперед з теоретичними напрацюваннями класика соціології М. Вебера.

Згідно з сучасною інтерпретацією Веберівської концепції, бюрократія є одним з найважливіших проявів усебічного процесу раціоналізації суспільного життя й має наступні характеристики:

1) регулярна діяльність, необхідна для функціонування організації, вважається за офіційні обов’язки; існує чіткий поділ праці з високим ступенем спеціалізації;

2) ієрархія, що передбачає контроль і нагляд за кожною ланкою нижчого рівня з боку ланки вищого рівня, причому кожен працівник відповідає перед своїм керівником як за власні дії, так і за дії підлеглих;

3) операції та роботи скеровуються узгодженим комплексом правил для специфічних ситуацій або завдань, щоб забезпечити єдність;

4) офіційні особи в бюрократичних організаціях виконують свої завдання безсторонньо, без упередження чи фаворитизму;

5) зайнятість базується на офіційно засвідченій кваліфікації, а працівники захищені від безпідставного звільнення;

6) здійснюється запис усіх справ і трансакцій (операцій, що проводяться) [3, р. 98].

Подібна організаційна модель виглядає вельми привабливо. Такої – раціональної – бюрократії в нашому суспільстві, й зокрема в державному управлінні, не те що не забагато, а, навпаки, замало, її вочевидь не вистачає. Одним із гасел дня нинішнього для України може бути: “Більше бюрократії за Максом Вебером!”

Треба пояснити також деякі інші поняття, що зустрілися в першому абзаці моєї статті, зокрема терміна “управлінська політика” (англ.

“policy”, “policies”). Його використовують для позначення елемента власне управлінської діяльності, який відображає рішення чи напрям дій, обрані з-поміж альтернатив; набір взаємопов’язаних і послідовних цілей, планів і правил вирішення завдань; чіткий комплекс переваг і планів, опрацьований задля того, щоб зробити результати прийняття низки майбутніх рішень більш передбачуваними та послідовними [4, р. 313]. Предметом державного управління виступає державна, суспільна управлінська політика; подібно до цього, загальноприйнятим є й термін “бізнесова політика”.

Розрізняють наступні типи державної управлінської політики:

1) розподільна політика, яка полягає в наданні великомасштабних послуг чи вигід певним категоріям або групам населення;

2) перерозподільна політика, яка передбачає свідомі зусилля держави з перерозподілу багатства, доходів, власності чи прав між широкими класами або групами населення;

3) регуляторна політика, яка висуває обмеження стосовно свободи діяти для суб’єктів галузі, що підлягає регулюванню;

4) саморегуляційна (або дерегуляційна) політика, яка являє собою варіацію регулювання, що дозволяє суб’єктам регульованої сфери використовувати зміни в політиці як засоби захисту чи задоволення власних економічних інтересів;

5) приватизація, або політика укладання контрактів із приватними фірмами, яка впроваджує ринкові, підприємницькі чи “орієнтовані на отримання прибутку” підходи [5, рр. 346–348].

Трьома рівнями здійснення державної управлінської політики виступають програми, проекти та індивідуальне виконання.

Також згадане на початку статті поняття системи органів державної влади (англ. “government”) стосується інституційної організації політичної влади в межах певної території. У англійських джерелах цим терміном позначається й інституціалізований процес, за допомогою якого забезпечуються внутрішні та зовнішні аспекти реалізації державного суверенітету [4, р. 179]. У дослідження цього поняття вагомий внесок зробив відомий фахівець у галузі конституційного права, суддя Конституційного Суду України В. М. Шаповал. Наступні чотири абзаци статті базуються вирішальною мірою на його положеннях і узагальненнях [6, с. 282–294].

У масштабі окремих країн категорія “система органів державної влади” відображає форму держави, елементами якої є форма державного правління (спосіб організації влади, зумовлений принципами взаємовідносин вищих органів держави) та форма державного устрою (спосіб організації державної влади, що визначається характером взаємовідносин держави як цілого і її складових частин). Основними сучасними типами форм державного правління виступають президентська, парламентська та змішана форми правління. Теорії й практиці сучасного конституціоналізму відомі федеративна та унітарна форми державного устрою.

Головними ознаками президентської форми правління є: 1) дотримання формальних вимог жорсткого поділу влад і запровадження збалансованої системи стримувань і противаг; 2) обрання президента на загальних виборах; 3) поєднання повноважень глави держави і глави уряду в особі президента; 4) формування уряду президентом лише за обмеженої участі парламенту; 5) відсутність політичної відповідальності уряду (кабінету) перед парламентом; 6) відсутність права глави держави на розпуск парламенту; 7) відсутність

інституту контрастигування, тобто скріплення актів президента підписами членів уряду, які б і несли за них відповідальність.

Головними ознаками парламентської форми правління є: 1) здійснення повноважень глави держави (президента, монарха) і глави уряду різними особами; 2) обмеженість владних повноважень глави держави і водночас віднесеність реальної компетенції у сфері виконавчої влади до уряду та його глави; 3) формування уряду парламентом за участі глави держави, яка в багатьох випадках є майже номінальною; 4) формальна політична відповідальність уряду (колективна та індивідуальна) перед парламентом; 5) право глави держави розпустити парламент, здійснення якого зазвичай ефективно контролює уряд; 6) контрастигування актів глави держави главою уряду та (або) відповідним міністром.

Коли вживають термін “змішана форма правління”, то йдеться про парламентсько-президентські та президентсько-парламентські республіки. Їх типовою ознакою є сполучення рис президентської та парламентської республік. Як і в президентській республіці, главу держави обирають на загальних виборах, іноді він наділений значними повноваженнями в сфері виконавчої влади чи навіть фактично очолює її. З іншого боку, як і в парламентській республіці, суб’єктами виконавчої влади є прем’єр-міністр і уряд у цілому, що несуть політичну відповідальність перед колегіальним представницьким органом. Змішані республіканські форми правління досить поширені; зокрема, в Європі вони є в Австрії, Болгарії, Ірландії, Ісландії, Македонії, Польщі, Румунії, Словенії, Фінляндії, Франції, Хорватії. До змішаної форми правління тяжіє й більшість країн, що утворилися на теренах колишнього СРСР. Саме вона склалася й функціонує в незалежній Україні.

Що стосується місцевих органів влади (англ. “local governments”), то вони визначаються як електорально відповідальні політичні одиниці нижчого рівня з обмеженою автономією, які забезпечують можливості вибору та участі для громадян і впливають на природний та соціальний характер географічного району [7, pp. 1295–1296]. Головна відмінність закордонної практики від вітчизняної полягає в тому, що зарубіжні системи місцевого управління є самоврядними за своєю сутністю, самоврядування становить їх основу, тоді як в Україні на рівні областей та районів вочевидь більш впливовими є місцеві адміністрації, що входять до загальнодержавної системи органів виконавчої влади і не перебувають в істотній залежності від населення відповідних територій. На моє глибоке переконання, одним із найважливіших кроків у напрямку демократизації політичної системи України має бути послідовне включення місцевих адміністрацій у систему самоврядування, що передбачає, зокрема, вибори голів адміністрацій населенням областей та районів і збільшення ступеня їхньої підконтрольності місцевим радам.

Регіональні органи влади (англ. “regional governments”) у світовій науці та практиці державного управління звичайно трактують як специфічний різновид місцевих органів влади. У всьому світі спостерігається потужний рух за посилення регіональних чи окружних (англ. “county”) влад. За останні двадцять років цілковито нові системи регіональних виборних органів влади були створені в Бельгії, Іспанії, Італії, Португалії та Франції, окружні органи влади зміцнилися у Великобританії, Данії, Німеччині, Норвегії та Швеції. Підкреслюється, що ці органи влади являють собою не просто поєднання менших за розміром місцевих одиниць, а окрему “середню” сферу прийняття рішень та адмініструван-

ня, яка діє на рівні між меншими за розміром “партисипативними” одиницями й центральними органами державної влади [7, р. 1298]. Подібно до місцевих (у вузькому сенсі), регіональні органи влади покликані забезпечувати життєдіяльність і розвиток місцевих територіальних громад. Базовим різновидом регіональних влад є обласні (провінційні) органи влади. Останнім часом у країнах Європейського Союзу та інших суспільствах розвинутої демократії спостерігається інтенсивна регіоналізація сфери державного управління.

Сучасний розвиток регіональної складової державного управління слід розглядати насамперед у контексті процесу децентралізації – переміщення влади від центру, чия юрисдикція є порівняно великою, до центру чи комплексу центрів із меншою юрисдикцією. Хоча термінологія різних авторів неминуче відрізняється, все ж більшість із них виокремлює дві головні форми децентралізації: більшою мірою політичну (“деволюцію”) і меншою мірою адміністративну (“деконцентрацію”). Зазначається, що деволюція обов’язково знаходить відображення в законодавстві, котре часто закріплюється конституційно, як у федеративних системах. Однак ті федерації, які виникли шляхом угоди про централізацію між раніше незалежними суб’єктами, – а таких більшість, – точніше описувати як нецентралізовані держави. Водночас основні субнаціональні урядові одиниці – провінції (області) – мають конституційний захист, принаймні частковий, проти довільних політичних рішень центральних органів влади та, оскільки вони захищені подібним чином, часто також зосереджують значні політичні ресурси [8, р. 633].

Останнім часом у країнах Європейського Союзу, вступ до якого розглядається як стратегічна мета України, в інших суспільствах розвинутої демократії та провідних державах світу

спостерігається інтенсивна регіоналізація сфери державного управління. Вона проявляється, зокрема, у виникненні такої нової форми державного устрою, як “регіональна держава” (англ. “regional state”). Найважливішими ознаками останньої виступають:

1) деволюція законодавчої компетенції, яка означає наявність певної категорії питань, законодавче вирішення котрих здійснюється регіонами самостійно;

2) загальні прямі вибори регіональної ради (законодавчого органу);

3) існування регіонального виконавчого органу, який несе політичну відповідальність перед регіональною радою;

4) власна фіскальна компетенція регіональних органів влади, пов’язана з системою розподілу ресурсів.

У цьому типі державного устрою сфера компетенції національного уряду формується за залишковим принципом.

Двома головними відмінностями “регіональної держави” від федеративної держави є, по-перше, те, що регіони не мають власних конституцій і розподіл компетенції визначається в загальнонаціональній конституції, а по-друге, – те, що регіони не представлені в другій палаті парламенту країни. Залишається відкритим питання, чи є цей тип держави сталим, чи його слід розглядати лише як перехідну форму від унітарного до федеративного державного устрою. Класичними зразками “регіональних держав” виступають нині Бельгія, Іспанія та Італія [9, р. 1930].

Розвиток української науки про державне управління

Перейдімо тепер від огляду напрацювань у світовій державно-управлінській науці до ще зовсім нетривалої історії становлення цієї академічної галузі в незалежній Україні. Вона

почалася зі створення Інституту державного управління та місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України, який очолив відомий історик, визначний організатор науки й освіти, колишній директор шанованого в світі Канадського інституту українських студій університету Альберти в Едмонтоні професор Б. О. Кравченко. Близьче до середини 90-х рр. на базі Інституту була створена Українська Академія державного управління при Президентові України (нині – Національна академія державного управління при Президентові України); її ректором став відомий фахівець у галузі управління освітою професор В. І. Луговий. Академія являє собою загальнонаціональну систему навчання (головним чином на рівні магістрів державного управління) й підвищення кваліфікації державних службовців, проведення наукових досліджень і підготовки наукових кадрів у сфері державного управління; крім центрального закладу в Києві, вона включає ще чотири регіональні інститути державного управління (спочатку вони працювали як філіали Академії): у Дніпропетровську, Львові, Одесі та Харкові.

У другій половині 90-х рр. державне управління в нашій країні остаточно інституціалізувалося як галузь науки: його було включено до відповідного переліку ВАК України. У цьому процесі визначну роль відіграв перший голова експертної ради ВАК України з державного управління, відомий фахівець із питань соціальної філософії та соціальних технологій професор В. М. Князев. В установчих документах ВАК державне управління визначалось як галузь науки, що охоплює філософські, теоретико-методологічні, фундаментальні та прикладні дослідження проблем організації, становлення й розвитку управління в державі, системі центральних, галузевих, територіальних, місцевих органів влади, а також у дер-

жавних установах. Підкреслювалося, що в її межах дослідження спрямовані на виявлення на міждисциплінарному рівні принципів, законів, закономірностей, загальних тенденцій та специфічних особливостей становлення, функціонування й розвитку державних органів, організацій та державного управління соціальними процесами.

У експертну раду ВАК України з державного управління входили такі визначні фахівці, як доктор політичних наук, ректор МАУП (найбільшого приватного ВНЗ України) В. М. Бебик, доктор філософських наук Ф. М. Канак, доктор економічних наук Ю. П. Лебединський, доктор педагогічних наук В. К. Майборода, доктор медичних наук, член-кореспондент НАН України, академік АМН України Л. А. Пиріг та ін. Авторіві пощастило працювати з ними в експертній раді з самого початку її функціонування.

З середини 90-х рр. набирали силу згадані регіональні інститути Академії. Першим було створено Дніпропетровський філіал, який очолив управлінець із великим досвідом С. М. Сєрьогін. З кінця 1995 р. функціонує Харківський філіал (нині – Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України); з моменту його заснування посаду директора обіймає професор Г. І. Мостовий.

З самого початку свого існування серед інших регіональних Харківський інститут вирізняється потужним науковим потенціалом. У ньому з магістрантами працювали видатний діяч освіти й науки України, який близько двадцяти років очолював Харківський державний університет (нині – Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна), професор І. Є. Тарапов, засновниця Харківської наукової й освітньої школи в соціології, дослідниця, яка була одним із основоположників сучасної

соціологічної науки в Україні та СРСР, професор О. О. Якуба. До викладання були залучені провідні науковці Харкова й України – соціологи О. Д. Куценко і Л. М. Хижняк, економісти Є. М. Воробйов, М. М. Кім, В. М. Лісовицький, Г. С. Одінцева, А. І. Яковлев та ін.

З 2002 р. у Харківському регіональному інституті НАДУ працює спеціалізована вчена рада з державного управління; її очолив доктор філософських наук В. В. Корженко, заступником голови став доктор економічних наук О. Ю. Амосов, серед членів ради – голова Харківської обласної державної адміністрації Є. П. Кушнарьов. Уже захищені успішно кілька дисертацій, з-поміж яких за теоретичним рівнем і практичною значущістю слід виділити дослідження заступника начальника Головного управління економіки та ринкових відносин Харківської облдержадміністрації І. Л. Райніна. Підготовлено й створюється ще багато цікавих робіт, у яких аналізуються актуальні проблеми державного управління, науково опрацьовуються механізми їх розв'язання.

Замість висновку

На завершення хотів би звернутися до вищого керівництва держави й до ректорів найповажаніших класичних університетів України – Київсь-

кого, Харківського, Львівського, Одеського, Дніпропетровського, Таврійського: провідні класичні університети світу (а перелічені заклади, безсумнівно, входять до їх числа і, сподіваємося, надалі залишатимуться серед світових лідерів) повинні мати в своєму складі потужний факультет державного управління. Адже успішність розвитку будь-якої країни в ХХІ столітті залежить від масового засвоєння знань і вмінь у галузі керування суспільними справами. А вирішальний внесок в інтелектуальний розвиток країни роблять її провідні університети. Для того, щоб належним чином виконувати цю вельми важливу соціальну функцію, університетам необхідно створити факультети державного управління, а ректорам – приділяти підвищену увагу їх кадровому забезпеченню, набору здібного й працьовитого студентського контингенту, інтенсивній участі в проведенні наукових досліджень у відповідній галузі. Державному ж керівництву є сенс ліквідувати фактичну монополію НАДУ в галузі підготовки та підвищення кваліфікації кадрів сфери державного управління. Іntenсивне залучення провідних університетів до академічної діяльності з державного управління – одна з необхідних передумов ліпшого майбутнього України, її повернення в близькій (за історичними вимірами) перспективі до числа передових країн світу.

1. International encyclopedia of public policy and administration / Editor in chief J. M. Shafritz. – Boulder: Westview, 1998. – 4 volumes. – 2504 p.
2. Marini F. Public administration // International encyclopedia of public policy and administration / Editor in chief J. M. Shafritz. – Boulder: Westview, 1998. – Vol. 3. – Pp. 1782–1788.
3. Hess B. B., Markson E. W., Stein P. J. Sociology. – 3rd ed. – New York : Macmillan, 1988. – XV, 719 p.
4. Lexicon of terms and concepts in public administration, public policy and political science / Compiled, selected and edited by S. Badger, M. Bezyk, S. Christianson, S. Currie, T. Monasterski, L. Morawecki, K. Render, T. Waddell; Supervised by K. E. McVicar. – 2nd ed. – Kyiv : Osnovy, 1998. – 448 p.
5. Gordon G. J., Milakovich M. E. Public administration in America. – 6th ed. – New York: St. Martin's, 1998. – XIII, 513 p.

6. Шаповал В. М. Державний лад країн світу. – К. : Український Центр Правничих Студій, 1999. – 320 с.
7. Jones M. Local governments // International encyclopedia of public policy and administration / Editor in chief J. M. Shafritz. – Boulder: Westview, 1998. – Vol. 3. – Pp. 1295–1300.
8. Power J. Decentralization // International encyclopedia of public policy and administration / Editor in chief J.M. Shafritz. – Boulder: Westview, 1998. – Vol. 2. – Pp. 633–635.
9. Meyers C., Maes R. Region // International encyclopedia of public policy and administration / Editor in chief J. M. Shafritz. – Boulder: Westview, 1998. – Vol. 4. – Pp. 1930–1934.

Подано до редакції 19.01.2004

Abstract. PUBLIC ADMINISTRATION AS A BRANCH OF SOCIAL SCIENCE AND EDUCATION

Main concepts of public administration science and history of this academic sphere development in modern Ukraine are described in the article.
