

Віталій СОЛОВИХ, Томаш МИХАЛЬСЬКИ

## ТРАДИЦІЙНА (БЮРОКРАТИЧНА) МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ОПИС

**Постановка проблеми.** Організація управління сучасною державою пройшла довготривалий шлях. У процесі своєї трансформації державне управління набувало різних форм, які знайшли своє відображення у певних моделях. Формування певної моделі системи державного управління було направлено на розв'язання певних проблем, що виникали у взаємовідносинах між суспільством і державою. Визначальними ставали різноманітні теорії щодо змісту організації управлінської діяльності. Безперечно однією з найвидатніших теорій, що довготривалий час визначала і надалі продовжує визначати організацію і діяльність системи державного управління є теорія бюрократії. Тому, обрана тема дослідження дуже актуальною для сьогодення України.

**Ступінь розробки теми дослідження.** Дослідження проблем формування сучасних принципів взаємодії політики та адміністрації в процесі державного управління присвячено багато праць вітчизняних та зарубіжних науковців. Вони зупиняються на різноманітних аспектах функціонування державного управління, а саме: філософські засади державного управління розкриваються у роботах В. Корженка та В. Князєва; юридичні аспекти державного управління розкриваються в роботах Н. Нижник та В. Авер'янов; економічні питання розглядаються в роботах А. Дегтяра та О. Амосова. Проте поза увагою залишається питання щодо впливу теорії бюрократії на функціонування сучасної державно управлінської установи.

**Метою даної статті** є визначення концептуальних засад бюрократичної моделі державного управління.

Завдання дослідження детермінуються метою:

- з'ясувати історичні передумови формування бюрократичної моделі державного управління;
- визначити складові та принципи функціонування бюрократичної моделі державного управління;
- проаналізувати українську модель державного управління кризь призму бюрократичної моделі державного управління.

**Викладення основного змісту дослідження.** Бюрократична модель організації державного управління передбачає такі принципи організації державної установи. По-перше, уряд має бути організований ієрархічно. По-друге, уряд надає послуги та здійснює свою діяльність виключно через бюрократію. По-третє, мають бути чітко відмежовані адміністративні та політичні питання. Всі принципи складають основу традиційної моделі державного управління і мають свою історію виникнення та вплив на сучасні форми та методи державного управління. Саме дослідження цієї традиційної моделі та її вплив на формування сучасного державного управління є головною метою цієї статті.

Формування традиційної моделі державного управління має стародавню історію. Адміністрація, як зазначає Гледен (Gladden), виникає тоді, коли виникає уряд [1, с. 1]. Спочатку, за думкою того ж Гледена (Gladden), з'являється лідер (ініціатор), який об'єднує людей і створює певні правила суспільного буття, а потім з'являється адміністратор, який надає суспільним відносинам стабільності та упорядкованості через управлінську діяльність [там же].



**СОЛОВИХ  
Віталій  
Павлович,  
доктор**

*наук з державного управління, доцент, професор кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, м. Харків.*

**Анотація:** у статті розглядаються основні передумови формування та відмінності теорії бюрократії від ранніх адміністративних систем до сучасності. Визначаються основні принципи бюрократичної організації та її вплив на сучасне державне управління.

**Ключові слова:** державне управління, бюрократична модель управління, Макс Вебер.

УДК 32.001:35.01



**МІХАЛЬСЬКІ  
Томаш,**

доктор географічних наук, професор надзвичайний, доцент кафедри географії регіонального розвитку Гданського університету, м. Гданськ, Польща.

*Анотація:* у статті розглядаються основні передумови формування та відмінності теорії бюрократії від ранніх адміністративних систем до сучасності. Визначаються основні принципи бюрократичної організації та її вплив на сучасне державне управління.

**Ключові слова:** державне управління, бюрократична модель управління, Макс Вебер.

УДК 32.001:35.01

Адміністративні системи існували ще в Стародавньому Єгипті де вони були необхідні для об'єднання загальних зусиль по здійсненню ірригаційних робіт після щорічного розливу Нілу. У Стародавньому Китаї система суспільних вчень Конфуція визначала, що державне управління має здійснюватися обраними мужами, які були наділені чеснотами, і здійснюватися заради забезпечення загального щастя людей. У Європі різні імперії – Стародавня Греція, Рим, були у першу чергу адміністративними імперіями, які управлялися з центру відповідно до чітко встановлених правил та процедур.

В основі формування ранніх адміністративних систем мало місце два підходи. Перший – формування адміністративного офісу на засадах відношення до володаря. Ці адміністративні системи були «особистісні», тобто заснованими на лояльності до специфічного індивіда (королю або міністру). Це було пов'язано з тим фактом, що при створенні адміністративного офісу владні особи у першу чергу зверталися до своїх друзів або родичів з пропозицією зайняття місце в офісі. Тому що владарі шукали не професіоналів, які здатні виконувати певні функції, а людей які віддано будуть їм служити. Як приклад, слово «міністр», яке у сучасності трактується як «керівник певного підрозділу державної адміністрації та член уряду» виникло від латинського «Minister» – слуга [6].

Другий підхід пов'язаний з так званими посадами, що отримувалися завдяки певній платі за право її займати. Так у середні віки в Англії існувала традиція надання монархом місця на митниці особам, які могли сплатити за це запропоноване місце. Цілком логічно було те, що особи, які посідали ці посади прагнули повернути сплачені гроші і звичайно ж, отримати прибуток. Наприклад, у ранньому колоніальному Сіднеї, митний чиновник особисто отримував п'ять процентів від усього зібраного ним мита [7, с. 25]. Державна служба розглядалася як нормальний спосіб молодим особам знайти роботу, яка надавала певний прибуток. Проте, мова не йшла про фахову компетентність і високу обізнаність претендента.

До чого призводили ці два традиційні підходи до формування адміністративних систем?

По-перше, сформована система адміністрування базувалася на залежності від волі володаря – особи яка мала владу.

По-друге, система адміністрування не передбачала фахової підготовки або компетентності для особи, яка обіймала певну посаду. Від цієї особи вимагалось лише або відданість володарю, або ж наявність капіталу, завдяки якому вона могла «придбати посаду».

По-третє, не стабільність системи управління – зі зміною володаря разом з ним мали піти у відставку усі віддані йому особи.

По-четверте, система адміністрування була спрямована не на задоволення потреб населення (осіб, що споживали його послуги), а була спрямована на реалізацію потреб та інтересів володаря, або тих хто викупував посаду. Особи, які здійснювали державне управління були тимчасово зайняті, тому за період свого управління намагалися отримати найбільшу вигоду для себе. До чого це призводило у реальній практиці демократичного державного управління?

Формування системи державного управління відбувалося за принципом «переможець отримує усе». Після виборів та політична сила, яка виграла вибори отримувала можливість формування адмі-

ністративної складової на всіх рівнях її структурної ієрархії. Це призводило до хаосу в адміністративній системі, постійного протистояння між законодавчою та виконавчою владою.

Так, у Сполучених Штатах Америки у продовж більшої половини XIX ст. така діюча система призводила до постійних конфліктів та протистоянь між законодавчою та виконавчою гілками влади з приводу призначення на адміністративні посади. Як зазначав Хьюдж (Hughes), це призвело до імпічменту та суду над президентом у 1868 р. [7, с. 26].

Така ситуація була притаманна для більшості ранніх адміністративних систем. Для них було характерним персоналізм, розпорошеність, патроналізм, традиціоналізм, що призводило до хаосу, корупції та непрофесіоналізму у здійсненні управлінської діяльності. Така система не була ефективною, адже вона не була зорієнтована на суспільний інтерес. Вона мала елітарний характер і тому викликала багато нарікань як у населення, так і у політиків, а також у самих державних службовців.

Першим кроком у подоланні негараздів такої системи адміністрування було запровадження нових принципів організації державної служби. Її теоретичні основи пов'язують з Вудро Вілсоном (США), який першим визначив державне управління як окремий вид діяльності [8] та теорією бюрократії Макса Вебера (Німеччина). Ця модель є вже традиційною і була домінуючою у більшості демократичних країн світу аж до 90-х років XX століття.

Самий важливий теоретичний принцип традиційної моделі адміністрації є ідея раціональної бюрократії М. Вебера. В основу своєї теорії М. Вебер поклав дослідження видів панування (владних відносин) у суспільстві. Під пануванням розумілися шанси слухняності щодо певних розпоряджень. Воно може ґрунтуватися на простій зацікавленості у слухняності, пов'язаною з раціонально-доцільними підрахунками відповідних прибутків та витрат, на традиції – звиканні до певних дій, або ж може бути афективним – залежати від особистих схильностей тих хто, проявляє послух [9, с. 137].

Ці три можливі основи панування М. Вебер розглядає як три чисті форми панування – легальне (раціональне), традиційне та харизматичне. Він намагається дослідити як формується апарат управління організації і на яких засадах організуються управлінські відносини у залежності від форми панування (табл. 1).

Якщо традиційна та харизматична моделі панування є більш притаманними для ранніх адміністративних систем, то за думкою М. Вебера, легальна модель є найбільш правильною і сприятливою для сучасності. Він запропонував шість принципів сучасної системи бюрократії, що базуються саме на ідеї легального способу панування, а саме:

1. Чітко визначена сфера юрисдикції певної посади, яка визначається (фіксується) у правилах або наказах, що встановлюють закони.
2. Принцип ієрархичності, який встановлює підлеглисть в організації та здійснення адміністративного контролю згори до низу.
3. Діяльність управлінця регламентуються чітко визначеними правилами та документами (посадовими інструкціями).
4. Працівники установи мають постійно підвищувати свій професійний рівень через спеціальні навчання.
5. Працівники офісу мають займатися лише справами організації, не допускається будь-яка додаткова професійна діяльність.
6. Управління організацією здійснюється на засадах чітко визначених правилах та нормах, з якими ознайомлені усі члени організації [9, с. 51-52].

Перший принцип означає, що основним джерелом повноваження є закон, і ніяка інша влада не може бути здійснюваною. Другий принцип – ієрархія, має на увазі, що легальна влада забезпечується структурно, а не персонально.

Види панування та характеристика організацій за М.Вебером

|                    | Легальний   | Традиційний  | Харизматичний   |
|--------------------|---|--|---|
| Ознаки панування   | існує завдяки встановленим правилам; послух проявляється не окремим особистостям в силу їх власних прав, а тільки в силу правил; встановлені правила розповсюджуються і на керівника – людину, яка віддає розпорядження; право на владу керівника делегується йому у межах ділової компетенції, що визначається через функціональне призначення; управлінська робота членів штабу здійснюється як професійна діяльність | ґрунтується на вірі у святість тих порядків і тих можновладців, які існують здавна; підкорення певній особі в силу її особистих переваг, освячених її походженням; спирається на традиційні норми – віра у певне положення правителя, що “здавна має силу”; прояв влади поділяється на дві сфери: суворо традиційну та пов’язану з волею чи свавіллям володаря; управління носить не формальний характер і ґрунтується на традиціях і особистій волі правлячого. | відданість особі володаря та його ласці (харизмі); емоційне захоплення новим, не буденним, не знайомим раніше є джерелом особистої відданості; підкорення вождеві доки він виявляє особисті не буденні якості (підтримує харизму); відсутність раціонального поняття компетенції; в управлінні відсутня будь-яка орієнтація на правила; ґрунтується на авторитеті володаря. |
| Ознаки організації | будь-які закони приймаються і можуть при бажанні змінюватися; члени об’єднання, яке здійснює владу можуть обиратися або призначатися; управлінський штат складається з чиновників, які призначаються керівництвом і вважаються членами владного об’єднання; основа технічного функціонування управління – виробнича дисципліна.   | штат управлінців комплектується з особисто залежних від правлячого суб’єкту членів; відсутні реальні вимоги щодо компетенції членів штату; відсутній реальний розподіл сфер діяльності; головний принцип підбору кадрів – особиста відданість представників штабу управління.  | тип того хто віддає накази – “вождь”, підлеглого – “послідовник”; управлінський штаб формується відповідно до харизми та особистої відданості; організація штабу управління ґрунтується на роз’єднаності його членів.   |

Окремий індивід виступає лише складовою структури, в якій може бути здійснено делегування специфічних функцій без загрози можливості узурпування влади, бо кожний індивід (працівник) мав діяти відповідно до встановлених правил і для забезпечення життєдіяльності організації в цілому.

Третій принцип надає можливість безликого управління на основі прецедентів управлінської діяльності, які зафіксовані і надають можливість вирішувати аналогічні задачі аналогічним чином.

Четвертий принцип передбачає постійне удосконалення апарату управління, що необхідно для нормального функціонування системи управління.

П’ятий принцип передбачає повну і постійну занятість на посаді в офісі управління, а не вторинна зайнятість по відношенню до державного управління. І останній

принцип забезпечує наступність, через те що надає можливість вивчення основних процедур діяльності організації для тих хто прийде до організації і займе певну посаду.

Найважливіша відмінність між моделлю М.Вебера і попередніми моделями є заміна «особистої» адміністрації на безлику систему, заснованої на правилах – організація і її правила важливіші чим будь-який індивідуум. У межах цього, бюрократична система повинна бути безособова в її власних діях. Це є дуже важливою відмінністю, бо ранні адміністрації базувалися на особистих відносинах – лояльності до родича, патрона, товариша або лідера, – а не на системності організації. Час від часу ранні адміністрації були більш сприятливі до політичних змін, бо адміністрація виступала фактично правою рукою політичних діячів. Проте вона надавала можливість свавільного використання політиками адміністрацій.

Безлика системи М.Вебера надавала можливість позбавитися від політичного свавілля, через введення чітких правил, які регламентують взаємовідносини між політиками та адміністраторами. Проте, ця модель породила ряд проблем розгляд яких буде здійснено у наступних розробках.

### *Література:*

1. Вебер М. Соціологія. Загально історичні аналізи. Політика. /Пер. з нім. Олександр Погорілий / М. Вебер. –К. : Основи, 1998. – 584 с.
2. Сучасні проблеми державного управління: дослідження, технології, методики: Наук. вид./ За заг. ред. В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. –204 с.
3. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе: Монография/ Н. Р. Нижник. – К. : Ин-т государства и права, 1995. – 207 с.
4. Державне управління: теорія і практика: Монографія/ Ред. В.Б. Авер'янов / [В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.
5. Gladden E. N. A History of Public Administration / E. N. Gladden. – London : Frank Cass, 1972. – 186 p.
6. Современный словарь иностранных слов. – М.: Рус. яз., 2001. – 742 с.
7. Hughes O. Public Management and Administration an Introduction / O. Hughes. – N.Y. : St. Martin Press, Inc., 1994. – 294 p.
8. Woodrow Wilson The Study of Administration / Wilson Woodrow // Shafritz Jay M., Hyde Albert C. Classics of Public Administration. – Brooks: Cole Publishing Company Pacific Grove, 1992. – P.11-24
9. Weber M. Bureaucracy / M. Weber // Shafritz Jay M., Hyde Albert C. Classics of Public Administration. – Brooks: Col Publishing Company Pacific Grove, 1992. – P. 51-56