

Немирівська О.Я.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Немирівський Я.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

PUBLIC ADMINISTRATION: ДОСВІД ЗАХОДУ ТА ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В МОДЕРНІЗАЦІЇ УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті здійснено огляд та аналіз деяких з концепцій урядування, що вплинули на становлення сучасної вітчизняної моделі управління, визначено їх найсуттєвіші особливості. Особливу увагу приділено аналізу теорії дихотомії, яка закладена в основу сучасної моделі публічного управління на Заході. Виявлено, що розмежування політиків та кар'єрних урядовців в західних країнах створило сприятливі умови для професіоналізації та демократизації як всієї системи публічного управління, так і для соціального та економічного зростання країн в цілому. Визначено особливості радянської моделі управління. Виявлені та встановлені деякі спільні риси у становленні та розвитку сучасних уявлень щодо здійснення публічного управління в радянській та західній моделях. Визначено основні недоліки сучасної вітчизняної моделі управління.

Ключові слова: державне управління, концепції державного управління, теорія дихотомії, адміністратор, професійна підготовка.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Актуальність дослідження різноманітних поглядів щодо концепцій урядування пов'язана з трансформацією, яка бурхливо відбувається в українському соціумі. Сучасні запити суспільства вимагають від держави серйозних зрушень, в тому числі і щодо розуміння свого місця та призначення у взаємостосунках з громадянським суспільством, підприємцями, зовнішнім світом. Професіоналізація державної адміністрації, що відбувалась на Заході, особливо в останні 150 років, заклала суттєві підвалини для реальних реформ в усіх сферах громадського життя західного суспільства. Вибір дієвої і оптимальної для сучасного етапу розвитку моделі державно-політичної організації суспільства є одним з нагальних питань сьогоденного розвитку українського соціуму, щоб зберегти своє місце в загальноцивілізаційному поступі людства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження питань здійснення державного управління надається значна увага науковій спільноті, як вітчизняній, так і зарубіжній, оскільки зазначена проблематика не втрачає своєї актуальності впродовж багатьох десятиліть. Серед відомих зарубіжних дослідників даної тематики слід

згадати М. Вебера, В. Вільсона, Ж. Зіллера, Б. Гурне, С. Хантінгтона, Ф. Фукуяму, Г. Атаманчука, І. Василенко, В. Козбаненко, В. Граждана, В. Халіпова та багатьох інших. Серед українських дослідників – В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Токовенко, Н. Нижник, І. Коліушко, В. Цветков й ін.

Водночас існує потреба в аналізі наявного світового та вітчизняного досвіду та подальшому науковому пошуку з метою вироблення сучасної концепції модернізації української моделі урядування.

Мета статті – здійснити огляд основних концепцій урядування з метою вироблення актуальних для вітчизняної системи управління рекомендацій щодо її модернізації.

Виклад основного матеріалу. Про призначення держави, її сутність та місію існує значна кількість уявлень та теорій.

Особливу увагу заслуговують ідеї, що стали основою сучасного уявлення про державу та державне управління. Тому в рамках статті зупинимось на деяких, на наш погляд, основоположних концепціях держави і державного управління, що вплинули на сучасну вітчизняну модель урядування.

Загальновідомо, що термін «концепція» має латинське походження і сьогодні найчастіше вжи-

вається у значенні певного способу розуміння, трактування якого-небудь явища; головна точка зору, керівна ідея для його висвітлення, провідний задум, конструктивний принцип у різних видах діяльності, комплекс поглядів, пов'язаних між собою і обумовлених одне іншим, система шляхів вирішення певного завдання. Отже «концепція державного управління» – це певний спосіб розуміння і тлумачення шляхів реалізації основної функції держави – забезпечення життя і самозбереження суспільства як єдиного цілого; інтегратора, організатора, найголовнішого агента в процесі упорядкування життєдіяльності певної країни, її облаштування.

Однією з перших та найсуттєвіших теорій, що справила значний вплив на більшість систем державного управління сучасних демократичних країн стала теорія розподілу гілок влади – на законодавчу, виконавчу та судову або так звана теорія Локка-Монтеск'є. На думку Монтеск'є, у західному світі забезпечення політичних і громадських свобод індивіда – а це є головним призначенням держави – можливе за умови незалежності трьох гілок влади, що створює між ними взаємний ефективний контроль. Окрім цього, важливою вбачається думка Монтеск'є і щодо небезпеки узурпації однією політичною силою можливості очолювати різні гілки влади одночасно.

Таким чином, в цілому відмінною рисою поглядів цих двох мислителів є позитивна роль держави у питанні охорони різноманітних прав людини. При цьому Дж. Локк заперечує виникнення держави через «війну всіх проти всіх» (загальновідома теза Т. оббса): вона виникає з первісного миру і злагоди серед вільних і рівних людей для забезпечення цих прав.

Ці уявлення можна вважати основоположними для сучасної західної цивілізації, на остаточне формування якої суттєво вплинули європейські буржуазні революції, що й заклали по суті позитивне бачення та сприйняття держави, за умови її дії в інтересах активного громадянина, сучасною мовою – платника податків.

Інше призначення держави і управління знаходимо у видатного німецького мислителя – Г. Гегеля. Він стверджує про наявність нерівності, з якою люди народжуються. Саме тому держава, як «вінець розвитку моральності», має верховне становище над громадянським суспільством, тому не може бути засобом служіння громадянам. Та й саме громадянське суспільство – це не сукупність абсолютно всіх індивідів, це «суспільство власників». Державному чиновництву Гегелем

відводилась важлива роль, оскільки він визначав їх «зосередженням державної свідомості та найбільш видатної освіченості», вони є серцевиною середнього класу, опорою держави.

У І. Канта можна зустріти думку про те, що держава влада належить «суверенному народу», проте політичних прав позбавлені «пасивні» громадяни, що є подібним до того, що в подальшому було розвинуто у Гегеля, в його сентенції щодо «суспільства власників». Схожими є їх твердження і про основне призначення держави і управління – охорона приватної власності.

Еволюція уявлень від спадковості і «божественного» стану органів державної влади до поступової професіоналізації державного управління в європейських країнах відбувалась складно. Варто згадати спроби реформування державної служби Великобританії у XIX столітті. Неприйняття прогресивних ідей, а саме запровадження «системи заслуг», що знаходила своє втілення в той же самий час в США, не дозволили Великій Британії відійти від традиційної служби, яка була заснована на широкому використанні, зокрема, посадинекур або середньовічної системи патронажу чи просуванні в межах принципу старшинства, а не завдяки діловим якостям.

Значний вклад на становлення сучасних західних моделей управління справила теорія дихотомії, яка сформувалась в різних країнах Європи і США наприкінці XIX – на початку XX століть. Її розробниками є такі відомі науковці і політики як Ол. Ф.Вів'єн, В.Вільсон, М.Вебер, Ф.Гудноу й ін. Ними була сформульована думка про те, що для сучасного суспільства і держави є важливим поділ не стільки на гілки влади, а необхідність розглядати чиновництво через призму двох його складових – політиків і професіоналів-адміністраторів.

Так, М.Вебер та В.Вільсон відстоюють думку про необхідність відокремлення адміністрації від політики і про необхідність професійної підготовки урядовців, їх незмінність при тому, що основною ознакою політичного режиму в демократичній країні є його постійна змінюваність. Подібне розмежування дає можливість краще визначитись із функціями політиків та урядовців-професіоналів. В свою чергу формується предмет політичної науки та публічної адміністрації – якщо перша розкриває завдання держави взагалі, то друга – найкращий спосіб, у який ці завдання вирішувати. В той же час, політики і адміністратори є надзвичайно взаємозалежними між собою – політиці необхідні адміністративні механізми реалізації, адмініструванню – політичне цілепокладання.

Необхідність вироблення окремих підходів у розгляді, оцінці діяльності та рівня і ступеня відповідальності політиків і адміністраторів, зокрема, підтверджує ситуація, що в реальному житті у службовій ієрархії адміністратор не стільки залежить від політика, скільки від адміністратора більш високого рангу, якому він безпосередньо підпорядкований. Тому і взаємовідносини між цими складовими елементами системи органів державного управління будуються не на стосунках керівник-підлеглий, а є набагато складнішими: одні виробляють політичні рішення і несуть відповідальність за їх зміст та спрямованість, інші ж є відповідальними за їх професійне втілення в реальне життя. В нагоді, зокрема, постає теза Монтеस्क'є, що головною характеристикою виконавчої влади є швидкість дій, фахова підготовка є гарантом швидкості і ефективності.

Розуміння визначної ролі професійних урядовців вплинуло на появу нового освітнього напрямку – Public Administration (P.A.). Так, перші навчальні програми з P.A. були започатковані в Сполучених Штатах Америки в 1924 році в Сіракузькому університеті (Нью-Йорк); перших фахівців з P.A. в Канаді випустив Делхаузький університет в 1936 році. Менше, ніж за століття більшість провідних університетів США готують вже близько 10 тисяч спеціалістів з P.A. на рік (в 2003 році 187 університетів США здійснюють підготовку магістрів з державного управління – M.P.A.). У 1939 році створена Американська асоціація з державного управління з метою вдосконалення досліджень, процесів, майстерності персоналу в державному управлінні, яка в 1940 році заснувала фаховий журнал для вчених, практиків, студентів – «Огляд державного управління». Згодом була відкрита Академія державного і місцевого управління, а в 1958 році – Рада вищої освіти з державного управління та в 1967 році – Національна академія державного управління [4, с. 9].

В Європі процес виокремлення P.A. активізується значно пізніше і в іншому вигляді. Якщо в США та Канаді її становлення з самого початку здійснювалось в рамках окремої дисципліни та наукової галузі, то в Європі, в 1928 році в Роттердамі (Нідерланди) з'являється перша кафедра P.A. для навчання фахівців з правознавства. В 2001 році Еразмуський (Нідерланди) та Гетеборзький (Швеція) університети отримують перші в Європі акредитації з P.A. [4, с. 11-12].

Слід зазначити, що теорія дихотомії, що складалася майже одночасно під впливом необхідності, що визріла на зламі століть в різних країнах світу

мала свої національні особливості, що суттєво вплинуло на моделі державного управління в кожній з країн. Так, європейський напрям традиційно розглядає адміністраторів вторинними по відношенню до політиків, майже не надаючи їм власної активної ролі. В той же час американській політичній культурі притаманні інші специфічні риси. Зокрема, згідно неї, адміністративні органи отримують свою частку значної свободи дій (на власний розсуд) у виконанні професійних завдань. Вироблення власних відомчих норм, що визначають правила виконання «спущених зверху» політичних рішень, залучають урядовців до процесу формування і реалізації політики.

Незважаючи на відмінності, розуміння ключових рис даної теорії заклало підвалини для реалізації сучасної концепції урядування. Згідно неї, було остаточно сформульовано уявлення про сучасну роль професійного урядовця – він є фахівцем, професіоналом, який володіє необхідними технічними знаннями і навичками виконання пропонуваніх рішень. В деяких з питань він виступає в ролі консультанта по відношенню до політика, оскільки останній нерідко є дилетантом в сфері адміністративної діяльності.

Про складність і неоднозначність сутності самого поняття P.A. свідчать наукові пошуки вітчизняних і зарубіжних дослідників. Так, походження поняття *administration* визначається фахівцями як похідне від *administer*, яке в свою чергу походить від 2 латинських слів *ad* та *ministrare*, що означає «служити» або «розпоряджатись». Саме цей аспект дає можливість більшості дослідників стверджувати про пріоритетність в даному понятті наступного постулату - організація з метою досягнення усвідомленої спільної мети. Таких міркувань притримуються у своїх дослідженнях такі зарубіжні науковці як E.N. Gladden та Felix A. Nigro [5].

Іншою специфічною рисою P.A. є його спрямовуючий, координуючий та контролюючий вплив. Наголошення на таких особливостях можна зустріти у наукових розвідках таких дослідників як Pfiffener, L.D. White та Brooks Adams.

Важливою складовою P.A., на яку вказують John A. Veig, Keith Henderson та D. Waldo, є її раціональний характер. Завдяки раціональності особливого змісту набувають і цілі що стоять перед P.A. [5].

Окремо варто зазначити й тих дослідників, хто наголошує на необхідності відповідної професійної підготовки й обізнаності осіб, що здійснюють адміністративні заходи. Зокрема, такої

думки притримується James McCanny. А John A. Veig наголошує на дослідженні поняття Р.А. в ширшому аспекті, а саме через організацію, персонал, методи і процедури, які стають в нагоді для ефективного виконання функцій органів публічної влади [5].

Подекуди увага дослідників акцентується лише на моментах, що пов'язані з пріоритетністю гілок влади, які є задіяні в процесі адміністрування. Проте це скоріше є констатація такого факту, оскільки здійснюється без пояснення ролі і завдань кожної з них. Певна кількість із зазначених визначень наділяє безпосередньо уряд або виконавчу гілку влади провідною роллю щодо здійснення адміністративної діяльності (Pffiffer). Або, за Simon, під Р.А. варто розуміти об'єднану сукупну діяльність національних, регіональних і місцевих рівнів органів влади. Подібний підхід у розумінні Р.А. також зустрічаємо і у Р. McQueen [5].

Власний експеримент в реалізації концепції державного управління був здійснений в рамках Радянського Союзу. Намагання подолати властивий парламентаризму принцип «поділу властей» ще до появи СРСР, Конституція РСФСР 1918 року не відділяла на вищому рівні органи державної влади і органи державного управління. Взагалі характерною ознакою даного періоду було поєднання повноважень, що мали б належати різним органам. Яскравим підтвердженням цьому є твердження Я.Свердлова – Рада Народних Комісарів – це безпосередній орган влади як такої: законодавчий, виконавчий, адміністративний. Так, у 20-ті ХХ ст. роки широкого поширення набуває практика видання спільних постанов ВЦВК і РНК, як з питань законодавчого, так і управлінського характеру [3, с. 55-57].

Загалом характерною ознакою початкового існування СРСР з деякою модифікацією організаційних форм, було поєднання законодавчого і державного управління, в т.ч. на рівні Уряду, який був одним із законодавчих органів. Поділу вищих органів держави на органи влади і органи управління тоді не існувало.

На місцевому рівні місцеві Ради створювали виконкоми, які можна охарактеризувати як «вища влада» на відповідній території. Таким чином втілювалась ідея функціонально-структурної єдності представницьких і виконавчих органів при верховенстві перших.

Кардинально змінюються погляди та уявлення на процеси, пов'язані із управлінням на момент прийняття Конституції 1936 року, яка, в свою чергу, вже втілила ідею організаційного розмеж-

ування законодавчої та розпорядчо-виконавчої діяльності, виділивши «органи державної влади» та «органи державного управління». Такі нововведення спонукають до подальших численних наукових дискусій навколо даної проблематики [3, с. 56].

Цікавим виявляються, зокрема, пропозиції, висловлені під час підготовки Конституції 1977 року, де Ради народних депутатів пропонувалось назвати «представницькими органами», а органи, що найменувались органами державного управління – «адміністративні органи». І хоча подібні пропозиції не знайшли свого втілення в нормативному закріпленні, фактично можна говорити про радянську модель втілення теорії дихотомії. Після 1938 року це навіть призвело до відновлення науки адміністративного права. Можна стверджувати, що розвиток вітчизняної науки державознавства мав свої особливості, і хоча на практиці втілювались погляди конкретної особи, її уявлення про доцільність і ефективність, проте загальне уявлення про різну природу органів, де рішення приймаються і тих, де вони мають професійно реалізовуватись безумовно характерні і для вітчизняного наукового середовища [3, с. 67].

Здобувши незалежність, Україна визнала та нормативно закріпила теорію розподілу влад з одночасним перетворенням радянської системи рад в систему місцевого самоврядування. Проте остаточне визнання та закріплення в нормативному полі теорії дихотомії або поділу на політичне керівництво та державну адміністрацію в Україні не відбулось, хоча деякі спроби й намагались реалізувати ще на початку 2000 років. Вони були невдалими через відсутність політичної реформи. Подальші соціально-політичні зміни також не призвели до очікуваних та необхідних реформ в даній сфері, в першу чергу, через відсутність політичної волі, функціонального та нормативного забезпечення таких реформ. Сподіваємось, що подальша імплементація сучасних нормативних документів в сфері державної служби дозволить завершити необхідні і давно очікувані реформи в сфері Р.А.

Висновки. Загальний огляд лише деяких з концепцій урядування як теоретичної бази для модернізації управління в Україні, дає можливість стверджувати про переважно позитивне уявлення щодо ролі та призначення держави. В західному суспільстві за останні півтора століття сформулювались сучасні засади здійснення урядування, що в своїй основі ґрунтуються на організаційно-функціональному поділі політи-

ків та адміністраторів в цьому процесі. Такий підхід створив передумови для становлення окремої освітньої та наукової галузі Public Administration. Проте Україна, що успадкувала радянську систему управління, постійно декларує її реформування та адаптацію до європейських принципів лише зараз намагається робити не завжди впевненні, але будемо сподіватись

реальні системні кроки у напрямку реформування урядування. Сподіваємось, вони вийдуть за межі суто організаційної реформи. А, отже, подальші дослідження мають бути присвячені висвітленню та аналізу сучасних першочергових завдань щодо здійснення реального реформування та модернізації вітчизняної системи професійного урядування.

Список літератури:

1. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : [учеб. пособие] / И.А. Василенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2000. – 200 с.
2. Вебер М. Протестантська етика і дух капіталізму / М. Вебер. – К. : Основи, 1994. – 261 с.
3. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М. : Юридическая литература, 1988. – 320 с.
4. Таланова Ж.В. Стандартизація фахової підготовки з державного управління в країнах Північної Америки і Європи : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Ж.В. Таланова ; НАДУ. – К., 2004. – 20 с.
5. Introduction to Public Administration [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rahulvats.info/blogs/blog1.php/introduction-to-public-dministration>.

PUBLIC ADMINISTRATION: ОПЫТ ЗАПАДА И ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В МОДЕРНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье сделан обзор и анализ некоторых из концепций управления, повлиявших на становление современной отечественной модели управления, определены их существенные особенности. Особое внимание уделено анализу теории дихотомии, которая заложена в основу современной модели публичного управления на Западе. Выявлено, что разделение политиков и карьерных чиновников в западных странах создало благоприятные условия для профессионализации и демократизации как всей системы публичного управления, так и для социального и экономического роста стран в целом. Определены особенности советской модели управления. Выявлены и установлены некоторые общие черты в становлении и развитии современных представлений об осуществлении публичного управления в советской и западной моделях. Определены основные недостатки современной отечественной модели управления.

Ключевые слова: государственное управление, концепции государственного управления, теория дихотомии, администратор, профессиональная подготовка.

PUBLIC ADMINISTRATION: EXPERIENCE OF THE WEST AND HIS USE IN MODERNISATION OF MANAGEMENT IN UKRAINE

In article provides an overview and analysis of some of the concepts of public administration that influenced the formation of the modern national model of governance, define their most essential features. Special attention is paid to the analysis of the theory dichotomy, which laid the basis for modern model of public administration in the West. Found that the division of career politicians and officials in Western countries has created favorable conditions for the professionalization and democratization of the whole system of public administration, and for social and economic growth of the country. The features of the Soviet model of governance. Identified and established some common features in the development of modern ideas about the implementation of public administration in the Soviet and Western models. The main shortcomings of modern domestic management model.

Key words: public administration, public administration concepts, theory dichotomy, administrator training.