

Лєскова Любов Федорівна

Старший викладач кафедри соціальної роботи
Чернігівський державний технологічний університет

Постановка проблеми. У демократичному суспільстві свої завдання держава вирішує через систему адміністративно-державного управління, що є комплексним соціальним інститутом. Адміністративно-державне управління – молода сфера наукового знання, яка дуже швидко розвивається. В Україні за останні роки збільшився інтерес до цих знань через те, що проблема підготовки кваліфікованих професійних державних службовців стала вимогою сьогодення. Теорія адміністративно-державного управління є одним з найбільш важливих і перспективних напрямів сучасної політичної думки. Довгий час вона розвивалася в руслі загальної політологічної традиції і лише наприкінці ХІХ ст. стала виділятися як самостійна галузь наукових досліджень.

Аналіз досліджень і публікацій. Країни Заходу першими започаткували наукову організацію праці державних службовців, їх досвід досліджується українськими науковцями, серед яких В.Б.Авер'янов, О.Ф.Андрійко, О.М.Бандурко, Ю.П.Битяк, В.Ф.Сіренко, В.В.Цветков та ін..

Метою даної статті є проаналізувати історичні етапи становлення та розвитку теорії адміністративно-державного управління.

Виклад основного матеріалу. Спочатку політичні феномени вивчали в межах пануючих соціокультурних парадигм у зв'язку із загальним комплексом суспільних явищ. Протягом майже двох тисячоліть - з часів античності й аж до ХVІІІ ст. — усі знання про соціальні явища були єдиною цілісною системою. Та вже Аристотель приділяв вченню про державне управління неабиякого значення. Усе суспільне життя, на його думку, укладалося в рамки політичного життя і ставилося на службу державі.[1,с.321]

Однак про початок власне політичної науки можна говорити лише з виникненням у першій половині ХІХ ст. Правової школи в Німеччині, що поставила собі за мету вивчення держави. Символічно народження політології як нової дисципліни знаменує 1880 р. У червні цього року Рада правління Колумбійського коледжу в США (пізніше перейменованого в Колумбійський університет) з ініціативи вченого Дж. Барджесса прийняла рішення про створення Школи політичної науки. Було введено систему підготовки наукових кадрів із написанням і захистом дисертації. Починаючи з 1886 р., Школа політичної науки публікує журнал «Political Science Quarterly».

У цей же період проблеми адміністративно-державного управління вивчалися ще в загальному комплексі політичних досліджень поряд з питаннями політичної соціалізації, конфлікту і консенсусу, політичного прогнозування. Але поступово проблема підготовки професійних державних службовців стає все більш актуальною.

У 1883 р. у США був прийнятий закон Пендлтона, який мав назву «Закон про цивільну службу». Прийняття цього документа поклало початок законодавчому оформленню сучасного інституту цивільної служби. Закон Пендлтона передбачає проведення відкритих іспитів для претендентів на державні посади і зберігає силу в США дотепер.

У 1887 р. професор Вудро Вільсон –майбутній президент США- поклав початок теоретичній розробці питань адміністративно-державного управління. Він підкреслив, що наука адміністрування буде шукати способи поліпшення діяльності уряду, зробіть його роботу менш трудомісткою, упорядкує організацію управління.[5, с.56]

В.Вільсон розробив модель «адміністративної ефективності», запропонувавши використовувати в адміністративно-державному управлінні методи організації та управління в бізнесі, раціональні та діючі. Він обґрунтував також необхідність високого професіоналізму в системі

державного адміністрування, тобто підбору державних службовців за їхньою професійною компетентністю. [5,с.58]

Ідеї В.Вільсона багато в чому поділяв американський політолог Френк Дж.Гуднау. Наприкінці XIX - початку XX ст.. Ф.Гуднау і В.Вільсон розробили теоретичну концепцію, яка дозволила політологам початку століття прийняти ідеали демократії разом з діяльністю професійної цивільної служби. Вони провели чітке розмежування між політиками й адміністраторами. На їхню думку, для того, щоб забезпечити розвиток демократії, політикам потрібно контролювати діяльність адміністраторів. Така субординація має бути визначена на індивідуальному і колективному рівнях. Тоді адміністратори ніколи не зможуть «втручатися» у політику: вони просто йтимуть визначеним напрямом, заданим для них політичними лідерами. [2,с.59]

Цікаво відзначити, що вперше термін «public administrative management» (адміністративно-державне управління) був використаний у програмі республіканської партії США у 1986 р. У цій програмі засуджувалася «некомпетентність» демократичного уряду, що не володіє науковими методами управління. Для прискореного впровадження нових методів державного адміністрування в 20-х роках XX ст. в США було створено мережу приватних організацій - бюро муніципальних досліджень, що фінансувалися через спеціальні фонди. Ці бюро почали розробляти правила та процедури адміністративно-державного управління, використовуючи останні досягнення соціальних наук.

Першим вченим, хто зробив систематизований аналіз державної бюрократії і бюрократів, був німецький соціолог Макс Вебер. Його класичне дослідження «Хозяйство и общество»(1921) є відправним пунктом для сучасного вивчення адміністративно-державного управління. Аналіз Вебера був заснований на бюрократичній моделі Німеччини, але розроблені ним принципи досить універсальні і можуть бути застосовані повсюдно:

- адміністративні установи організовані ієрархічно;
- кожна установа має свою власну сферу компетенції;
- цивільних службовців призначають, а не вибирають на основі професійної кваліфікації, яку зазначено в дипломах чи за результатами іспитів;
- цивільні службовці одержують заробітну плату відповідно до рангу;
- для цивільного службовця ця робота є професією чи принаймні основним заняттям;
- службовець не володіє установою, в якій працює;
- службовець підкоряється дисципліні і знаходиться під контролем;
- зняття з посади ґрунтується на рішенні вищих інстанцій.

Ідеї М. Вебера, В. Вільсона, Ф. Гуднау мали значний вплив на розвиток теорії адміністративно-державного управління в західних країнах. Цих учених часто називають «поколінням попередників».[5,с.35]

У їхніх роботах були висловлені і розроблені дві основні ідеї наукової теорії адміністративно-державного управління:

1) щоб реформувати апарат управління, потрібно його добре знати, а отже, вивчати з наукових позицій;

2) апарат адміністративно-державного управління має бути відділений від сфери політики.

Більшість сучасних дослідників вважають, що саме із появою праць В.Вільсона, Ф.Гуднау, М.Вебера можна говорити про початок першого етапу у розвитку теорії адміністративно-державного управління як самостійного наукового напрямку. Хронологічні рамки цього етапу умовно можна визначити з 80-х років XIX ст. по 1920 р.

Другий етап у розвитку адміністративно-державного управління продовжувався з 1920 по 1950 рр. Значних успіхів в цьому напрямку досягли американці. Вони ввели нові курси в навчальних закладах, одним з яких був курс теорії адміністративно-державного управління.

У 20—50-ті роки ХХ ст. найбільш відомими напрямками в теорії адміністративно-державного управління були «класична школа» і «школа людських стосунків». Яскравими представниками «класиків» є А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвік, Д. Муні, Т. Вулсі. Метою класичної школи була розробка принципів адміністративно-державного управління. При цьому майже всі «класики» виходили з ідеї, що слідування цим принципам приведе до успіху державного адміністрування в різних країнах. Прихильники класичної школи не дуже піклувалися про соціальні аспекти адміністративно-державної діяльності. Вони прагнули дивитися на організацію управління з погляду широкої перспективи, намагалися визначити загальні характеристики та закономірності адміністративно-державної організації. При цьому вони досить вдало використовували теорію наукового менеджменту, запозичену з організації управління в бізнесі. Цю теорію розробили Ф. Тейлор, Г. Емерсон і Г. Форд, які розглядали управління як механізм, який діє в результаті комбінації ряду чинників, за допомогою яких можна досягати визначених цілей з максимальною ефективністю за мінімальних витрат ресурсів. [4, с.72]

Ще одним впливовим напрямом у теорії адміністративно-державного управління була школа людських стосунків. Вона виникла в 30-ті роки ХХ ст., коли психологія знаходилася ще в зародковому стані. Рух за людські стосунки багато в чому з'явився у відповідь на нездатність класичної школи усвідомити людський чинник як основний елемент ефективності організації. І оскільки рух виник як реакція на недоліки класичного підходу, школу людських стосунків іноді називають неокласичною.

Найбільш відомими вченими цього напрямку були М. Фоллетт, А. Маслоу, Е. Мейо, У. Мерфі. У своїх дослідженнях вони звернули увагу на аналіз психологічних чинників, що викликають задоволеність працівників своєю працею, оскільки в ряді експериментів вдалося досягти підвищення продуктивності праці за рахунок поліпшення психологічного клімату та посилення мотивації. У межах руху за людські стосунки було розроблено різні мотиваційні моделі, які використовують у теорії адміністративно-державного управління. [6, с.32]

Третій етап у розвитку теорії адміністративно-державного управління почався в 50-ті роки ХХ ст. і продовжується дотепер. Найбільш впливовими напрямками сучасного періоду можна вважати поведінковий, системний і ситуаційний підходи.

Найвідомішими вченими 50-60-х років вважають Г. Саймона, Д. Смітцберга, Д. Істона, які розробили новий підхід до державного адміністрування - поведінковий чи біхевіористський. У межах поведінкового підходу вчені досліджували різні аспекти соціальної взаємодії, мотивації, характеру влади та авторитету в адміністративно-державному управлінні. Головний постулат поведінкового підходу полягає в тому, що правильне застосування науки про поведінку сприятиме підвищенню ефективності праці як окремого службовця, так і системи адміністративно-державного управління в цілому. [7, с.29]

З початку 60-х років у державному адмініструванні швидко почав набирати популярність системний підхід, чому в основному сприяли роботи Д. Істона, Г. Алмонда, Т. Парсонса. Головна ідея системного підходу полягає у визнанні взаємозв'язків і взаємозалежності елементів, підсистем і всієї системи державного адміністрування із зовнішнім середовищем, тобто із суспільством у цілому. Це дає можливість розглядати взаємозв'язки в системі адміністративно-державного управління та між системою і суспільством як єдине ціле. [8, с.33]

Прихильники ситуаційного підходу до адміністративно-державного управління стверджують, що оптимальних структур не існує. Головною ідеєю ситуаційного підходу є аналіз ситуації, тобто конкретного набору обставин, що сильно впливають на деяку адміністративну організацію в деякий конкретний час. Використовуючи ситуаційний підхід, керівники можуть краще зрозуміти, які прийоми найкраще сприятимуть досягненню цілей організації в конкретній ситуації. На початку 70-х років ХХ ст. з'являється концепція «м'якого мислення» і «організаційна кібернетика». Ситуаційний підхід є новим напрямком у науці, тому сьогодні важко повністю оцінити істинний вплив даної школи на теорію і практику адміністративно-державного управління. Але вже зараз можна говорити, що його вплив значний і, напевно, буде зростати і в майбутньому.

Закінчуючи характеристику третього сучасного етапу у розвитку теорії адміністративно-державного управління, слід підкреслити роль і значення Організації Об'єднаних Націй (ООН) у популяризації та розповсюдженні цієї науки.

З 1967 р. під егідою ООН регулярно проводяться міжнародні наради експертів із проблем адміністративно-державної діяльності. Крім цього, у рамках Програми розвитку ООН сьогодні проводять велику практичну науково-дослідну роботу, а також порівняльні дослідження методів і досягнень різних країн у галузі державного адміністрування. Експерти ООН реалізують програми розвитку державного адміністрування в окремих країнах, постійно розробляються заходи регіонального та міжрегіонального характеру, оцінюють адміністративні можливості з метою розвитку, розробляють моделі сучасних реформ у галузі адміністративно-державного управління, пропонують програми навчання і перепідготовки персоналу.[3,с.24]

Висновки. На жаль, в Україні наука адміністративно-державного управління одержала офіційне визнання зовсім недавно. У період панування марксистсько-ленінської ідеології державне управління розглядали з погляду «керівної і направляючої ролі партії». З компетенції державної адміністрації вилучили такі найважливіші елементи, як формулювання цілей, прийняття рішень, розроблення й оцінювання програм і планів суспільного розвитку. Завдання державного адміністрування, власне кажучи, зводили до того, щоб забезпечити реалізацію партійних рішень, прийнятих незалежно від державних структур. Державне адміністрування охоплювало тільки виконавчу і наказову діяльність, його зміст зводився до чіткої формули «команда - виконання». Критичні зауваження, альтернативні пошуки й інші творчі моменти в діяльності державної адміністрації не допускалися. Саме тому в роки панування партійної номенклатури наука адміністративно-державного управління була просто не потрібна, її розглядали як «буржуазну», свідомо помилкову. Принципи та методи державного управління в країнах Заходу інтерпретувалися переважно в негативно-критичному аспекті, що пояснювалося загальними ідеологічними установками минулих років. Власне кажучи, досягнення світової суспільної думки у галузі державного адміністрування в Україні і дотепер маловідомі, оскільки роботи провідних, західних учених усе ще не перекладені на українську мову.

Тому так важливо сьогодні досліджувати й узагальнювати досвід розвитку світової науки у сфері державного адміністрування. Існує міжнародний понятійний апарат, матеріали експертів ООН з питань організації адміністративно-державної діяльності, якими можна і потрібно користуватися. І одночасно слід проводити велику самостійну роботу, оскільки поняття і терміни адміністративно-державного управління необхідно узгодити з національним лексиконом, зробити зрозумілими та доступними прикладні технології.

Література

1. Аристотель. Політика // Соч. Т.4, с.321
2. Атаев А.А. Управленческая деятельность. - М.: Юрид. лит., 1999. - 231 с.
3. Бахрах Д.П. Административная власть как вид государственной власти // Гос. и право. -1998.-№3.-С. 24-26.
4. Беннет Р. Пути децентрализации государственного управления // Проблемы теории и практики управления. - 1999. - № 4. -С. 22-28.
5. История социологии в Западной Европе и США: учебник для вузов. - М.: Изд. группа НОРМА - ИНФРА.М, 1999. - 576 с.
6. Лобанов В.В. Концепция качества в государственном управлении // Вестник государственной службы. - 1994. - № 8. - С. 34-36.
7. Мешков П.Я. Бюрократизм и бюрократия в системе социально-политических отношений // Социально-политические науки. - 1992. - № 1. - С. 34-41.
8. Оболенский А.В. Человек и государственное управление. - М.: Наука, 1987. - 251 с.