

В. АВЕР'ЯНОВ

НАУКА УПРАВЛІННЯ І ДЕРЖАВА**Доктрина члена-кореспондента НАН України В.В. Цветкова***

Динамізм розвитку суспільства посилив роль особистостей, які здатні успішно творити й органічно сприймати реалії сьогодення. Формування такої генерації — завдання вітчизняних наукових шкіл у галузі суспільних наук, зокрема науки управління. У цьому аспекті особливої уваги заслуговує творчий доробок Віктора Васильовича Цветкова — чудового організатора науки й освітянської справи, талановитого педагога і селекціонера. Він мав різнобічні наукові інтереси, головні з яких були пов'язані з проблемами управління.

Саме розроблення проблематики науки управління в його докторській дисертації й стало першим вагомим внеском ученого в радянську (на той час) юридичну науку. Тоді це було беззаперечне ноу-хау в державно-правових дослідженнях, оскільки аналогів у тодішній юридичній науці не було навіть на союзному рівні, хоча споріднені дослідження активно проводили в загальносоціологічній (В.Г. Афанасьєв) і економічній (Г.Х. Попов) науках. В Україні науковий доробок В.В. Цветкова й сьогодні залишається єдиним у цій царині.

У межах державно-правових засад науки управління найвагомішими вважають такі пріоритети його творчого доробку:

* Статтю підготовано на основі доповіді на засіданні вченої ради Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України 27 березня 2008 р., присвяченому 85-річчю від дня народження В.В. Цветкова.

1. Обґрунтування комплексного змісту предмета «науки управління». Науку управління розглянуто як збірне поняття, а не як одну галузь науки. Зміст науки управління становить певний комплекс управлінських наук. Управління в різних сферах життя суспільства має свою специфіку, і вивчення управлінського процесу вимагає диференційованого підходу в межах спеціальних наукових досліджень.

У комплексі наук про управління (управлінських наук) кожна з них вивчає управління в межах свого предмета пізнання. Характерні особливості методів наукового дослідження у своїй сукупності мають забезпечити вивчення управління як цілісного суспільного явища. Такими є науки управління виробництвом, дослідницькою діяльністю, науки, що вивчають управління в соціальній та політико-адміністративній сферах тощо.

2. Перше в радянській науці обґрунтування класифікації управлінських наук. Класифікацію наук, як відомо, завжди вважали найскладнішим гносеологічним завданням. Зокрема, В.В. Цветков запропонував виділяти три рівні управлінських наук.

Перший рівень: загальнотеоретична управлінська наука або теорія соціального управління. Її предметом є загальні, основні, найістотніші закономірності соціального управління як єдиного суспільного явища, тобто закономірності, що впливають із суті управління як соціальної функції, притаманної всім історичним стадіям розвитку суспільства, а також найважливіші закономірності, зумовлені природою соціальної організації.

Теорія соціального управління як загальнотеоретична наука вивчає управління в цілому й не має прикладного характеру, виконуючи суто методологічну функцію.

Другий рівень: спеціальна теоретична управлінська наука або теорія державного управління. Вона є другою за рівнем теоретичних узагальнень, вивчає загальні закономірності управління, здійснюваного з боку держави та всіх її органів за допомогою всіх важелів державної влади. Саме теорія державного управління має найтісніші зв'язки з юридичними науками, насамперед з науками державного (конституційного) й адміністративного права. Теорія державного управління органічно поєднує методологічну і прикладну функції.

Третій рівень: прикладні управлінські науки, серед яких:

- галузеві управлінські науки (управління виробництвом, дослідницькою діяльністю тощо). Сьогодні до них слід додати: управління в органах внутрішніх справ, управління в судах, управління в прокуратурі;
- міжгалузеві управлінські науки (наукова організація праці, управління трудовим колективом тощо);

- спеціалізовані управлінські науки (психологія управління, ергономіка тощо);
- допоміжні управлінські науки (техніка конторської справи, діловодство тощо).

Це цілком зрозуміла й виважена класифікація, але з приводу галузевих управлінських наук нині з'явилося багато спекуляцій. Так, представники цих наук прагнуть мати «власні» загальні теорії управління (в органах внутрішніх справ, аграрному секторі тощо), забуваючи, що йдеться саме про прикладні науки, які мають користуватися вже наявною загальною теорією, а не вигадувати «свої» теорії.

3. Безперечно, найважливіше в доробку В.В. Цветкова — це обґрунтування *предмета теорії* державного управління як самостійної наукової галузі, що не є складником правової науки, хоча й тісно з нею пов'язана.

В.В. Цветков, на відміну від багатьох тодішніх дослідників, довів, що проблеми державного управління не можна розв'язати лише в межах правової науки. Вони мають не тільки юридичний, але й політичний, економічний, організаційно-технічний, психологічний та інші аспекти. Тому теорію державного управління не можна вважати суто правовою наукою: вона є комплексною, міждисциплінарною. Невипадково, що заснований В.В. Цветковим відділ Інституту держави і права ім. В.М. Корецького, де з 1972 р. працював учений, спочатку мав назву «відділ політико-правових проблем».

Наука адміністративного права вивчає тільки частину спектра проблем управління — їхні організаційно-правові аспекти. Тобто наука адміністративного права досліджує управління через призму правового регулювання організації суб'єктів і процесів, що існують у сфері виконавчорозпорядчої діяльності держави. Водночас державне управління в цілому вивчають теорія державного управління та деякі інші управлінські науки. На стику предметів до-

слідження згаданих наук і розвиваються найінтенсивніші їхні зв'язки.

Саме результати обґрунтування В.В. Цветковим предмета теорії державного управління мають найбільше практичне значення в сучасних умовах. Найперше — це становлення в юридичній науці нового самостійного напрямку: «організаційно-правової проблеми державного управління». Відповідно з'явилася нова категорія правознавців — так звані юристи-управлінці, причому в різних галузях юридичної науки: в екологічному та аграрному праві, не кажучи вже про адміністративне чи муніципальне право, адже проблеми управління характерні майже для всіх галузей правового регулювання.

Відаючи належне цій науковій доктрині, В.В. Цветкова 1972 року було обрано членом-кореспондентом НАН України і тоді ж утворено окремих відділ управління (назви його змінювалися), на базі якого поступово сформовано певну систему фундаментальних і прикладних знань з організаційно-правових проблем державного управління, заслужено визнану в Україні як наукову школу державного управління, або «школу Цветкова».

Вихованців цієї наукової школи досить багато (загалом через відділ за роки його існування під керівництвом В.В. Цветкова пройшло майже 50 осіб). Сьогодні вони представляють різні наукові галузі, працюють у низці навчальних і дослідницьких закладів.

Життя підтвердило істинність наукової позиції В.В. Цветкова щодо самостійного існування комплексної науки державного управління, яка охоплює не тільки юридичну проблематику, хоча й сьогодні дехто змішує теорію державного управління і науку адміністративного права. Наприклад, знаний російський дослідник Ю.М. Старілов відносить адміністративно-правову науку до циклу управлінських наук, однак їх предмети цілком різні.



В.В. Цветков

Оригінальний підхід В.В. Цветкова до науки управління реалізовано в Україні шляхом створення в середині 90-х років минулого століття нової комплексної наукової галузі — науки державного управління, де представлені як теоретичні, так і прикладні проблеми. Тоді ж запроваджено окрему наукову спеціальність для захисту кандидатських і докторських дисертацій — науки з державного управління.

Нарешті, вплив наукових поглядів В.В. Цветкова виявився і в тому, що серед юридичних спеціальностей для присудження наукових ступенів тривалий час була представлена так звана «теорія управління» (спеціальність 12.00.07). Здається, рішення виключити її з переліку дисциплін для захисту наукових ступенів було дуже спірним. Однак ця проблематика частково залишається в межах наукової спеціальності «адміністративне право і процес».

Таким чином, результати дослідження В.В. Цветкова з проблематики теорії державного управління гостро затребувані й сьогодні.

Ще одним значним творчим внеском В.В. Цветкова в юридичну науку стало розроблення такої фундаментальної категорії науки управління, як *ефективність державного управління*. Варто згадати, що в радянській юриспруденції багато уваги було приділено проблемам ефективності законодавства, правозастосовчих актів, окремих видів процесуальної діяльності. Але в розробленні проблем ефективності державного управління В.В. Цветков був беззаперечним фундатором і лідером як у радянський період, так і в сучасній українській юридичній науці. Новаційність його поглядів виявилася передусім у двох напрямках:

- обґрунтування поняття та критеріїв ефективності управління;
- виявлення факторів, що впливають на рівень ефективності управління.

У першому напрямі дослідникові вдалося суттєво уточнити загальноприйнятій у багатьох науках підхід до розуміння ефективності взагалі як співвідношення між результатом діяльності й необхідними для його досягнення ресурсами (витратами). Він довів, що так можна характеризувати лише ефективність власне управлінської праці (діяльності). Стосовно ж управління як явища в цілому, яке існує в межах соціальної системи, підхід має бути значно складнішим, оскільки слід враховувати, що будь-яка соціальна система управління складається з двох частин: керівної і керованої підсистем, тобто суб'єкта-керівника і керованого об'єкта.

Функціонування системи управління — це взаємодія всіх її підсистем та елементів і найважливішого серед них — людини. Тому ефективність функціонування системи управління залежить здебільшого від якості функціонування керівної системи, яка впливає на керовану систему з метою досягнення бажаного стану останньої. Ефективність керівної системи — це результат її

діяльності щодо забезпечення досягнення передбачених цілей при найменших витратах людських, матеріальних і організаційних ресурсів.

Такий неординарний підхід до поняття ефективності управління дозволив В.В. Цветкову по-новому підійти до проблеми визначення критеріїв ефективності управління.

З одного боку, він стверджував, що намагання знайти єдиний критерій ефективності не може успішно завершитися через специфіку суспільних середовищ, у яких функціонують системи управління, що, однак, не виключає можливості визначити критерії ефективності управління для конкретних сфер суспільного життя. Тобто може йтися тільки про певну сукупність основних критеріїв. Не може бути одного критерію ефективності управління для всіх ланок і рівнів управлінської структури, адже вони варіюються залежно від характеру управлінського органу, його місця в управлінській ієрархії та соціальних цілей. З другого — для правильного пошуку критеріїв ефективності державного управління В.В. Цветков запропонував нову формулу: якщо мета управління — досягнення керованим об'єктом бажаного стану, то зміст ефекту управління — досягнення цілей управління. Тому критерій ефективності управління визначають як рівень досягнення цілей управління або міру наближення об'єкта управління до бажаного стану.

Саме на цьому методологічному підґрунті базується і головний авторський висновок: визначаючи ефективність управління, слід чітко формулювати й диференціювати його цілі. Отже, пошук критеріїв ефективності управління має стосуватися не засобів, а мети управління, тобто цілей управління. Виходячи з цієї методології, серед головних критеріїв ефективності державного управління в сучасних умовах В.В. Цветков запропонував розглядати та-

кі: найбільш повна відповідність управлінської діяльності головним інтересам суспільства; розширення і поглиблення демократії, забезпечення прав і свобод громадян; успішна реалізація тактичних і стратегічних політичних і соціальних цілей та завдань щодо реформування суспільства; перетворення України на розвинену державу; забезпечення динаміки продуктивності суспільної праці. Відповідно до цих критеріїв сучасну систему державного управління в Україні дослідник оцінював як неефективну.

Зважаючи на велике значення критеріїв ефективності державного управління, В.В. Цветков, звісно ж, розумів, що їхнє оцінення може бути тільки дуже відносним, і тому вважав за доцільне визначити основні фактори, які впливають на ефективність державного управління. Це стало другим новаційним напрямом досліджень проблематики ефективності державного управління. Головним тут є твердження про існування багатофакторної моделі забезпечення ефективності, яка охоплює комплекс чинників впливу на рівень ефективності управлінської діяльності. Зрозуміло, що стосовно радянського державного управління перелік цих факторів був дуже ідеологізованим. Зокрема, серед найважливіших факторів цього рівня розглядали такі: зростання ролі партійного керівництва; розвиток демократичних засад; правові та функціонально-структурні засоби забезпечення ефективності; удосконалення методів і форм роботи органів управління, підбору й використання управлінських кадрів; підвищення культури, етики і стилю їхньої роботи. Проте, якщо прибрати законмірну на той час «ідеологізацію», більшість із наведених факторів зберігає свою актуальність і сьогодні.

Власне кажучи, проблематика факторів ефективності державного управління стала фактично справою всіх подальших на-

укових студій В.В. Цветкова. У наступних роботах він розвивав і поглиблював наукові погляди щодо кількох головних факторів підвищення ефективності державного управління, і саме це визначило його основні творчі здобутки.

Якщо виходити з темпоральної послідовності розгляду згаданих факторів підвищення ефективності управління, то першою за часом слід назвати проблему *моралі та етики в діяльності управлінських кадрів*. В.В. Цветков виходив із того, що будь-яке питання управлінської діяльності має морально-етичний аспект, оскільки визначальним чинником в управлінні виступає людина з її інтересами, потребами, поглядами, емоціями. Він багато писав про те, що існує взаємозв'язок між професіоналізмом і моральністю. Особливе місце в системі професійної етики посідає етика державного службовця, адже вона значною мірою характеризує відносини держави і громадянина. Тому атмосфера в суспільстві суттєво залежить від поведінки і вчинків державних службовців, етичних норм, якими вони керуються.

Сьогодні, як ніколи раніше, ефективність праці апарату державного управління залежить від стану моралі й етики управлінських відносин, професійної етики службовців, їхніх особистих моральних і психологічних якостей. В.В. Цветков, спираючись на соціологічні узагальнення та власний досвід, констатував процес моральної деградації суспільства, тенденції збільшення фактів аморальної поведінки всіх соціальних прошарків і, особливо, нової номенклатури. Це зумовлено не тільки відсутністю моральних засад у суспільстві, яке хочемо збудувати, а насамперед економічними умовами, що характеризуються руйнуванням матеріального й інтелектуального потенціалу, створеного попередніми поколіннями, пограбуванням народного надбання, корупцією. Усе це відбивається

на відносинах держави і громадянина, на якості професійної етики й моралі державного службовця, на ефективності державного управління. Більшість службовців державного апарату не вбачає відмінності між етикою і владою або, точніше, між етикою та здійсненням владних повноважень. Це стає принципом повсякденної поведінки державних службовців. Виходячи з цього, дослідник наголошував на взаємозв'язку етики державного управління та юридичної відповідальності. Про неї треба говорити тоді, коли порушуються етичні правила, втілені в правових нормах, а неетична поведінка стає відомою суспільству, набуває громадського резонансу. Оскільки це стосується державної служби, то такі вчинки посадових осіб одразу мають викликати гостру громадську реакцію й відповідні юридичні наслідки.

В.В. Цветков значну увагу приділяв інституту персональної відповідальності державного службовця відповідно до його повноважень. Правила етичної поведінки посадових осіб, службовців і громадян, піднесені до рангу норм закону, набувають вигляду вимог державно-владного характеру, виконання яких обов'язкове. Ці погляди вченого сьогодні надзвичайно актуальні й мають бути реалізовані на практиці. Зокрема, триває підготовка закону про дисциплінарну відповідальність державних службовців, кодексу добросовісної поведінки у сфері державної служби.

Наступна проблема, що тривалий час перебувала в полі зору В.В. Цветкова як один із факторів ефективності державного управління, — це проблема *бюрократії та бюрократизму у сфері державного управління*. Він був великим знавцем цієї проблеми. Феномен бюрократії — прошарку кадрів, зайнятих професійним управлінням, — учений розглядав як із соціологічних, так і з соціально-політичних позицій.

З погляду соціології, дослідник ґрунтовно аналізував і широко популяризував думки відомого німецького соціолога М. Вебера, особливо його теорію раціональної бюрократії, згідно з якою він вважав за можливе створити так званий «ідеальний» тип бюрократії. Разом із класичною теорією бюрократії В.В. Цветков постійно аналізував і сучасні праці західних авторів, де, на відміну від М. Вебера, який підкреслював тільки позитивні характеристики раціональної бюрократії, сучасні дослідники звертають увагу також на негативні риси, іманентні її природі. У сприятливих для цього умовах вони загострюються і ставлять під загрозу головну цінність бюрократії — ефективність управління.

Із соціально-політичного погляду піддано гострій критиці сучасну українську бюрократію. Особливо негативно В.В. Цветков оцінює зрощування старої радянської (партійної і комсомольської) номенклатури з криміногенними структурами. Про гостроту авторських оцінок свідчить, наприклад, таке його висловлення: «Запроданська радянська бюрократія, яка здійснила запаморочливий політичний кульбіт, і криміногенні нувориші створили нову еліту, точніше, псевдоеліту сучасного постсоціалістичного суспільства. Вони захопили верхні й середні рівні соціальної піраміди. Характерною для їхньої громадської поведінки є відсутність будь-яких моральних табу, оскільки їхній союз і саме існування є соціально аморальні й свідчать про моральний релятивізм суспільства й торжество безкарності. Розмивання традиційної моралі охоплює й інші суспільні групи, особливо молодь, чому активно сприяє владний прошарок суспільства». Це дуже відверте і принципове оцінення стану вітчизняного управлінського апарату.

Розглядаючи бюрократизм у сфері державного управління, В.В. Цветков опирається на дві відомі концепції бюрократизму

— єдиною можливою формою організації управління та «хвороба» апарату управління. Тобто, з одного боку, це атрибут будь-якої організованої системи управління в суспільстві, а з другого — невиконання чи неналежне виконання апаратом управління покладених на нього суспільно корисних функцій і підпорядкування цієї діяльності корпоративним інтересам чиновництва. Дослідник вважав боротьбу з бюрократизмом одним із найважливіших факторів підвищення ефективності державного управління. Важливе значення для сучасної практики управління має аналіз причин нинішніх проявів бюрократизму. Зокрема, автор багато розмірковував і дійшов висновку, що існують три такі головні причини:

1. Недосконалість системи управління. В.В. Цветков уважно спостерігав за ходом адміністративної реформи і оцінював її недоліки. Хоча за останні роки вжито ряд заходів щодо вдосконалення центральних органів виконавчої влади, стилю і методів їхньої роботи, проте деякі установи побудовані дуже складно, а тому й малодоступні для населення. Що належить кожній установі робити, визначено не завжди точно, типова відповідь на виклики часу — це створення нової спеціалізованої організації чи структурного підрозділу для розв'язання проблем сьогодення. Організація робіт часто незадовільна. Низові ланки системи управління не мають достатньо прав для своєї діяльності.

2. Недостатня публічність і гласність у державній діяльності.

3. Недостатній науково-управлінський та етичний рівень посадових осіб. Усі ці проблеми потребують рішучих заходів щодо їх розв'язання.

Нарешті, В.В. Цветков у своїх працях поставив також запитання: як же подолати бюрократизм у суспільстві або принаймні зменшити його негативні прояви? І сам спробував дати на нього відповідь. Він

стверджував, що тільки демократизація — це єдина правильний спосіб подолання бюрократизму. Цей процес обов'язково приведе до дебіюрократизації управління. Особливо дієвим заходом щодо профілактики й боротьби з бюрократизмом є гласність політичного і суспільного життя, публічність критики та самокритики бюрократичних перекручень й інших недоліків у діяльності державних органів і посадових осіб усіх рівнів.

Можливо, саме таке розуміння подолання бюрократизму в суспільстві й стало природним мотивом і стимулом для детального розроблення ще однієї важливої проблеми, над якою працював учений — проблеми взаємозв'язку демократії і державного управління. Це можна оцінити як ще один основний внесок дослідника в юридичну науку. Власне кажучи, ця проблема не нова в аналізі факторів підвищення ефективності управління. Але саме в останній період наукової творчості В.В. Цветкова її піднято на найвищий рівень узагальнення. До речі, остання прижиттєва монографія автора «Демократія і державне управління» (2007 р.) має підзаголовок «Узагальнені авторські дослідження». І цілком закономірно, що в багатьох фрагментах ця праця наближена до політології, адже комплексність, міждисциплінарність завжди були властиві його творчості. Досліджуючи тему взаємозв'язку демократії і державного управління, учений дійшов новачійних висновків щодо співвідношення демократії і права, демократії і законності, демократії і ефективності управління. З усіх цих проблем висловлено чимало цікавих і неординарних думок, які вже отримали позитивний відгук колег. Серед них відзначимо лише кілька, які найбільш співзвучні сучасним потребам державно-правового розвитку України.

Дуже своєчасно в центр демократичних цінностей поставлено *проблему співвідно-*

шення прав людини і прав держави. Це сьогодні фактично вузол проблем побудови правової держави в Україні. Йдеться про принцип верховенства права в його юснатуралістському вигляді. Це має змінити структуру всієї системи права. На зміну так званій «державоцентристській» ідеології державотворення має прийти «людиноцентристська». Вона має, зокрема, першорядне значення для нової доктрини адміністративного права. Функція адміністративного права полягає не в обмеженні прав людини, а в обмеженні прав держави щодо людини.

Надзвичайно актуальне ставлення В.В. Цветкова до *проблем поділу державної влади*. Він критично оцінює можливості щодо забезпечення ефективного державного управління в Україні в умовах недосконалого механізму поділу влади. Автор дуже доречно констатує відсутність балансу не тільки між законодавчою і виконавчою гілками влади, але й також між двома центрами середині самої виконавчої влади (Президент — Уряд). І це справді так. Сьогодні головною є проблема дуалізму виконавчої влади. Тут дослідник повертається до своєї базо-

вої наукової спеціалізації — державного (конституційного) права.

Зауважимо, що досить переконливими є його судження щодо *проблеми взаємозв'язку демократії і законності*. На основі ґрунтовного аналізу реальних подій В.В. Цветков стверджує, що забезпечення законності в державному управлінні, а отже і демократії, унеможлиблюють корупція і бюрократизм, наявні в державному апараті. Це справді найзлюбоденніші проблеми сучасного національного розвитку, від яких залежить доля нашої держави.

Насамкінець, підсумовуючи творчий доробок ученого, можна констатувати, що В.В. Цветков виявив себе справжнім мислителем, мужнім патріотом, який не приховував реального стану речей у суспільстві, передусім у сфері розвитку права і державного управління, дослідженню яких він присвятив своє яскраве творче життя. Науковий доробок В.В. Цветкова ще довго слугуватиме джерелом глибоких знань і творчого натхнення для нових поколінь українських правознавців і практики національного державотворення.