

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

*Матеріали Всеукраїнської
науково-практичної конференції
м. Київ, МАУП, 27 жовтня 2006 р.*

Київ
ДП «Видавничий дім «Персонал»
2008

ББК 63.3(4УКР)я43
С76

Відповідальний редактор *В. М. Чирков*
(видання здійснене в рамках проекту
“Наукові праці МАУП”)

Становлення і розвиток української державності: Матеріали Всеукр.
С76 наук.-практ. конф., Київ, МАУП, 27 жовт. 2006 р. — К.: ДП «Вид. дім
«Персонал», 2008. — 408 с.: іл. — Бібліогр. в кінці статей.

ISBN 978-966-608-972-7

У пропонованому збірнику подано статті учасників Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становленню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і суспільства.

ББК 63.3(4УКР)я43

ISBN 978-966-608-972-7

© Міжрегіональна Академія управління
персоналом (МАУП), 2008
© ДП «Видавничий дім «Персонал», 2008

Малишко М. І. <i>Розвиток і становлення державно-правових систем на території України</i>	149	Чикурлій С. О. <i>Особливості конституційно-правового статусу міністерств України</i>	234
Самойленко В. І. <i>Роль особистості в управлінні державою</i>	155	Губань Р. В. <i>Проблема реформи Ради безпеки ООН і позиція України</i>	241
Малиновський В. Я. <i>Реформування територіальної організації влади України: національний і міжнародний досвід</i> ..	161	Зубченко С. О. <i>Міфи і реалії “політреформованої” системи влади в Україні</i>	248
Лазоркін В. І. <i>Проблеми державотворення в умовах сучасного розвитку України</i>	173	Дуднік О. Я. <i>Південний Кавказ як один з напрямів і джерело диверсифікації енергопостачання України</i>	254
Каленяк В. П. <i>Козацьке самоврядування як чинник державотворення в Україні</i>	179	Мельник В. Г. <i>Теорія “ідеальної бюрократії” Макса Вебера і сучасність</i>	260
Сидоренко В. С. <i>Гендерний паритет як чинник української державності (у контексті державної загальнонаціональної та регіональної політики)</i>	188	Петровский Н. И. <i>Создание муниципальных банков — необходимое условие развития местного самоуправления</i>	265
Матвієнко О. М. <i>Нормативно-правове регулювання гендерного фактора в Україні (90-ті роки ХХ ст. — початок ХХІ ст.)</i>	195	Юрковський В. <i>Інтегральність освітянських і державотворчих дій громадських установ (на досвіді Товариства українських наукових викладів ім. святого Петра Могили)</i>	269
Кардаш І. П. <i>Збройні сили як фактор становлення державності України та підвищення її авторитету в міжнародних відносинах</i>	203	Пухтецька А. А. <i>Щодо запровадження в Україні стандартів належного врядування</i>	274
Радченко Г. О. <i>Роль парламенту в процесі реформування системи державного управління України</i>	210	Білоус А. О., Калига Л. В. <i>Зовнішньополітична діяльність Української Центральної Ради: перші кроки</i>	278
Вахній О. <i>Особливості формування і реалізації державної регіональної політики в Україні</i>	214	Низенко Е. І. <i>Система недержавної безпеки підприємництва як невід’ємна складова національної безпеки України</i>	286
Травянюк О. І. <i>Структура місцевих бюджетів</i>	220	Чупрій Л. В. <i>Філософсько-етичні цінності як основа духовно-національного відродження України і формування нової владної еліти</i>	290
Пузанова Г. И. <i>Правовое определение иностранной инвестиции как юридической категории</i>	226	Козюра І. В. <i>Земська реформа самоврядування на сучасному етапі державного будівництва</i>	297

ТЕОРІЯ “ІДЕАЛЬНОЇ БЮРОКРАТІЇ” МАКСА ВЕБЕРА І СУЧАСНІСТЬ

Становлення і розвиток української державності, с. 260–264

Поняття “бюрократія”, “бюрократизм” міцно увійшли в наш щоденний обіг, закріпилися в нашій суспільній свідомості. Слово це має французьке коріння: “bureau” означає канцелярія, стіл, бюро, тобто дослівно це “влада канцелярій”. Словник Вебстера, наприклад, дає чотири визначення цього терміна:

1. Управління, що здійснюється державними підрозділами і супроводжується надзвичайною рутинністю.
2. Сукупність офіційних представників апарату управління.
3. Державницька офіційність (officialism).
4. Концентрація повноважень в адміністративних бюро [6, 84].

Розкриваючи значення терміна “бюрократія”, як правило, мають на увазі управління чи адміністрування взагалі. Але, як зауважує Л. фон Мізес, мабуть, неможливо знайти жодного управлінця, який би погодився назвати себе бюрократом [3, 9].

Дійсно, коли пересічний громадянин чує слова “бюрократ” або “бюрократія”, він водночас пригадує численні труднощі і перешкоди, які треба подолати, щоб вирішити якунебудь проблему чи отримати необхідний документ. У контексті сучасних реалій бюрократ сприймається як формаліст, ворог прогресу і стагна-

тор суспільного життя, до цих характеристик додаються ще такі ознаки, як корумпованість, клановість, мафіозність, хабарництво, зловживання службовим становищем, тяганина та ін.

У соціальних науках адміністрацією чи бюрократією прийнято називати будь-яку великомасштабну організацію професійних службовців, основний обов’язок якої полягає у тому, щоб здійснювати політику тих, хто приймає рішення [1, 28]. В ідеалі державна адміністрація — це раціональна система, покликана кваліфіковано та ефективно реалізовувати суспільну політику. Вона має достатньо сувору ієрархію влади, тому відповідальність за виконання державних рішень спрямовується зверху вниз.

Соціологічну концепцію раціоналізації колективної діяльності, насамперед у сфері управління, розробив відомий німецький учений Макс Вебер. Він був прихильником ідеї компромісу інтересів і соціальних груп як такої, що визначає культурно-історичний розвиток суспільства. При цьому він вважав, що способ життя, ідеали, політичні й правові погляди будь-якої соціальної спільноти не повинні визначатися виключно матеріальними інтересами, інакше ця спільнота неминуче деградувати-

ме. Основоположною засадою соціологічних поглядів М. Вебера була концентрація раціональності.

Для правильного розуміння позиції Макса Вебера важливе значення має його оцінка ролі й суті держави. “Держава, — писав він, — й так само політичні союзи, що історично їй передували, є панування людей над людьми, спирається на легітимне насильство як на засіб” [2, 647]. При цьому М. Вебер виокремлює три види внутрішніх причин, на підставі яких люди можуть підкоритися тим, хто має владу. Це, по-перше, авторитет “завжди вчорашнього”, тобто прав, освячених традицією, традиційне панування, яке здійснювали патріарх чи патрімоніальний князь старого типу. По-друге, харизматичне панування, яке здійснює пророк... чи плебісцитарний володар, видатний демагог і політичний партійний вождь. І, врешті-решт, це панування на підставі “легальності”, на підставі віри в обов’язковість ділової компетентності, обґрунтованої раціонально створеними правилами [2, 647–648].

Безумовно, Макс Вебер не був першим, хто використовував при дослідженні системи державного управління термін “бюрократія”, але саме він вивчив і описав ті якості бюрократії, що висувають її як основну рушійну силу всієї системи державного управління. Зазначимо, що аналіз М. Вебера ґрунтувався на бюрократичній моделі Німеччини, але принципи, розроблені ним, достатньо універсальні й можуть використовуватися всюди; він вважає, що “бюрократія” — це спеціально організована система державних інститутів і посад, а також осіб, які професійно займаються управлінням.

Домінування державної влади (можливість органів державної влади

впливати на окремих громадян, суспільні процеси й суспільство в цілому), за думкою Вебера, обумовлюється саме управлінською (адміністративною) функцією держави, що безпосередньо реалізується через систему управління або бюрократії. Ця система ні в якому разі не є випадковим утворенням, тому що раціональна влада завжди діє відповідно до визначених, чітких, зрозумілих всім правил. Але ці правила мають бути певним чином інституціоналізовані. З іншого боку, потреба в наявності складного управлінського механізму пояснюється постійно зростаючим ускладненням як самої держави, так і тих суспільних відносин, які вона повинна регулювати. Саме тому головна теза М. Вебера може бути сформульована так: “Складність породжує бюрократію” [4, 31].

М. Вебер вводить у науковий обіг поняття “ідеального типу” системи управління, характеризуючи бюрократію як складний “передаточний механізм”, який має реалізовувати владні імпульси у процесі соціального управління. Він також вважав, що сама управлінська діяльність є універсальною і не залежить від таких характеристик держави, як форма правління і територіальний устрій, політичний режим. Саме тому ідеальний тип, запропонований М. Вебером, володіє тими самими універсальними властивостями, що і державне управління. Дослідник виокремлює сім ознак, які характеризують раціонально організовану систему бюрократичного управління, що здатна ефективно реалізовувати функції державного управління:

1. Система державного управління організується ієрархічно. Всі накази й команди, які йдуть зверху, є обов’язковими на “нижчих” рівнях державного управління.

2. Державне управління повинно здійснюватися на професійному ґрунті, а не з міркувань бажання чи небажання управляти, здатності чи нездатності до управління. Тобто реалізація функції державного управління є такою ж самою, як будь-які інші форми діяльності, які передбачають наявність необхідного рівня знань, вмінь.

3. Кожна установа має власну сферу компетенції. Всі завдання, що надходять у систему управління, розподіляються відповідно до функціонального призначення кожної складової цієї системи, й перед кожним елементом системи державного управління постає конкретне завдання, для виконання якого він має всі необхідні повноваження.

4. Службовець не володіє установою, в якій працює. На відміну від управління у приватному секторі, управлінці не мають жодного права власності на засоби управління. Їхнє завдання — здійснювати управління — не є наслідком права власності на об'єкти управління, з чого випливає вже, що державні службовці повинні чітко виконувати відведені їм ролі.

5. Посадові особи, а також державні службовці вищого рангу не мають ні права, ні можливості “приватизувати” орган управління. Це означає, що ні державна установа, ні будь-яка посада не можуть бути продані, передані у спадок або за домовленістю іншій особі чи іншому органу державної влади.

6. Весь процес управління будується на письмових приписах чи документах, що забезпечують точне й чітке передання інформації в структурі державного управління.

7. Державні службовці підкорюються дисципліні. Процес контролю в системі державного управління

ґрунтується на розроблених правилах імперсонального характеру, що означає застосування цих правил стосовно всіх елементів системи управління без винятку, незалежно від того, хто конкретно здійснює ту чи іншу управлінську функцію. При цьому для “ідеальної моделі” Вебера важливим є не сам факт наявності правил, а їх якості і властивості. Ці правила повинні бути раціонально обґрунтованими, чіткими, загальними, імперсональними.

Крім цих загальних принципів державного управління, М. Вебер звертає увагу також на конкретні вимоги, які висувають стосовно державних службовців [5, 333–334]:

1. Усі службовці є вільними, а їхнє рішення вступити на державну службу зумовлюється вільним вибором, а не зовнішнім примусом, але з часу прийняття рішення про вступ на державну службу й підписання контракту з державою вони мають діяти відповідно до правил, встановлених у рамках управлінських процедур.

2. Усі службовці призначаються, а не обираються, бо принцип виборності службовців суперечить принципу ієрархічної побудови управлінської системи.

3. Усі службовці призначаються на підставі їхнього професіоналізму. Єдиним критерієм природності тієї чи іншої особи до державної служби є рівень професійної підготовки, а всі інші фактори — соціальне походження, партійна приналежність, віросповідання мають другорядне значення і не беруться до уваги.

4. Усі державні службовці отримують чітко визначену заробітню плату за роботу, що виконується, а також мають гарантії пенсійного забезпечення.

5. Для всіх державних службовців, незалежно від їхнього рівня, ця

робота є професією чи, у крайньому разі, основним заняттям.

6. Всередині системи державного управління діють правила забезпечення службової кар'єри, які ґрунтуються на професійних якостях службовців, що дозволяє просувати наверх кращих спеціалістів.

7. Усі без винятку державні службовці є об'єктами внутрішнього контролю, який дає змогу підтримувати належний рівень службової дисципліни, а також забезпечує ротацію кадрів.

8. Усунення державного службовця з посади відбувається на підставі рішення вищих інстанцій.

Підкреслюючи позитивні сторони раціональної бюрократії, легітимність бюрократичного володарювання М. Вебер виводить з авторитету закону, що приймається у встановленому порядку, тобто підставою панування є закон і правопорядок, а чиновники виконують функцію дотримання і захисту діючого права.

Таким чином, на думку Вебера, бюрократична модель є найбільш загальною, оптимальною системою державного управління, яка діє точно, швидко, передбачувано, логічно обґрунтовано та є мінімально персоналізованою. Він вважав, що бюрократія — це історичний феномен, що виник на етапі історичного розвитку, пов'язаний з появою сучасної національної держави, здатної за свій рахунок утримувати державних службовців. Так, державна адміністрація як складова виконавчої влади у суспільстві з'явилась у Західній Європі близько XVI ст., але досягла своєї могутності тільки у XX ст. М. Вебер був сучасником цього процесу. І саме тоді стала актуальною розробка такої моделі взаємодії об'єктів і суб'єктів управління, яка б органічно поєднувала централізацію засобів адміністратив-

ного регулювання, ефективність і демократичність.

Макс Вебер вважав, що система бюрократичного управління діє за принципом піраміди, на вершині якої приймаються рішення, а вся управлінська конструкція функціонує як структура передання й реалізації цих рішень в середовищі, яким вона керує. Він також відзначав, що домінування бюрократичної моделі системи державного управління зовсім не означає, що їй немає альтернативи, бо існують й інші типи легального панування. У цьому контексті М. Вебер виокремлює три можливі форми управління, що зустрічаються в політико-правовій й адміністративній практиці:

- 1) бюрократичне управління;
- 2) аматорське управління (avocational administrative);
- 3) колегіальне управління (collegial administrative).

Але, на думку Вебера, бюрократичне управління найбільш повно відповідає тим вимогам, які постають у процесі державного управління, коли об'єктом управління є така складна система, як суспільство.

М. Вебер вважав ідеальним адміністративно-державне управління, побудоване на жорстких бюрократичних принципах: авторитарна влада керівника, який приймає рішення, дає завдання підлеглим, контролює їх виконання. Завдання державних службовців при цьому полягають лише в тому, щоб застосовувати управлінські принципи в конкретних ситуаціях. Професіональних державних службовців він уявляв як висококваліфікованих спеціалістів духовної праці, професійно вишколених у процесі підготовки, з високою стовною гідністю. Без цього, на його думку, "виникла б фатальна загроза величезної корупції й низького міщанс-

тва, що поставило б під загрозу суто технічну ефективність державного апарату” [2, 665].

Динамічний процес соціальних змін у кінці ХХ — на початку ХХІ ст. вимагає формування принципово нових якостей й навичок державних службовців і керівників. Вони повинні володіти сучасними методами й засобами реформування державних організацій, бути здатними управляти інноваційними процесами, долати соціальну й організаційну інертність бюрократичних структур. Сьогодні державне адміністрування визнане всім цивілізованим світом як діяльність, яка має особливу важливість для суспільства.

Література

1. *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. — М.: Логос, 2001.
2. *Вебер М.* Политика как призвание и профессия // М. Вебер. Избр. произв. — М., 1990.
3. *Мизес Л. фон.* Бюрократия. Запланированный хаос. — М.: Дело, 1993.
4. *Fry B.R.* Mastering Public Administration // From Max Weber to Dwight Waldo Chatam, 1989.
5. *Weber M.* The Theory of Social and Economic Organization. — N.Y., 1946.
6. *Webster's New World Dictionary.* — N.Y.: Warner Books, 1987.