



ДЕЯКІ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА СПІВВІДНЕСЕННЯ ПОНЯТЬ “ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ” ТА “ДЕРЖАВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ” ЩОДО УМОВ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Калюжний Р.А.,

доктор юридичних наук,
начальник кафедри теорії держави та права,

Лупало О.А.,

кандидат юридичних наук,
начальник лабораторії проблем управління
та кадрового забезпечення

Один із напрямів подальшого розвитку вітчизняного державного управління пов'язаний з детальним вивченням і адаптацією до українського суспільства найкращих технологій управління інших держав, у яких встановлені демократичні форми діяльності суб'єктів органів влади, сформоване конкурентне середовище відповідно до законодавства та за умови гласності, відвертості, дотримання загальноновизнаних етичних норм з метою формування та реалізації нових ідей, програм, стратегій раціоналізації державного управління щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина. У зв'язку з цим важливого значення набуває застосування терміна “державного менеджменту”, що серед правоохоронців позиціонується як “поліцейський менеджмент”.

Поняття “державного менеджменту” в науковій літературі та практичній діяльності органів державної влади почало досить широко використовуватися в країнах Західної Європи та США від початку 80-х років до середини 90-х років. При цьому розповсюдження зазначеного терміну було поширене на сферу управління всіх органів державної влади, у тому числі управління правоохоронними органами. Поняття “менеджмент” також увійшло до сучасного вітчизняного економічного лексикону, ставши по суті аналогом поняття “управління”. Так, цей термін нерідко застосовують до різних соціально-економічних процесів у ринкових відносинах, що відбуваються на підприємствах. Крім цього, в науковій літературі отримали широке розповсюдження спеціальні форми менеджменту, які орієнтовано на окремі функціональні сфери діяльності організацій та підприємств: інноваційний менеджмент, фінансовий менеджмент, менеджмент персоналу тощо. У зв'язку з цим поняття терміна “менеджмент” усе частіше ототожнюється з поняттям “управління”, тим самим віддаючи данину моді [1, С.16]. На жаль, зазначений термін без достатнього обґрунтування та аналізу отримав широке застосування і серед

науковців, а також практичних працівників правоохоронних органів України. Так, до недавнього часу в Національній академії внутрішніх справ України читався курс “Організація роботи менеджерів поліції по забезпеченню міжнародних стандартів прав людини”.

У англійській мові існують дієслова: *to manage* — управляти в господарській сфері; *to govern* — управляти в політичній сфері; *to control* — управляти технікою (приміром, автомобілем тощо). Водночас для визначення процесу управління в державних органах влади застосовується словосполучення “public administration”.

Що ж означає слово “менеджмент”, чому його почали застосовувати в сфері управління органами внутрішніх справ? І, головне, чи можна поняття “управління” у сфері правоохоронної діяльності замінити цим терміном? Д. Бодді і Р. Пейтон у відомому підручнику “Основи менеджменту” [2] дотримуються думки К. Хейлса, що чітко розділяє поняття “менеджмент” як загальної людської діяльності та “управління”, яке визначає як управління діяльністю представників особливої професійної групи спеціалістів [3, С. 20-21].

К. Хейлс відзначає, що “загальнолюдський процес” включає п'ять окремих, але взаємозв'язаних елементів: рішення щодо визначення мети та планування діяльності для її досягнення; розподіл часу і дій, необхідних для вирішення завдання; мотивація або спонування до здійснення визначених планом дій; координація окремих, але взаємозв'язаних дій і здійснення контролю над тим, що зроблене з метою переконатися, що результати відповідають визначеним планам. За К. Хейлсом, менеджмент — обов'язковий компонент більшості видів виробничої діяльності людини [4, с. 20 - 21].

Процес формування поняття “менеджмент” був досить тривалим, не варто згадувати різні причини та фактори, а підчас саме відособлення його від поняття “управління” відбувалося по-різному, що в свою чергу, сформувало особливий



вид професії - менеджера. Однак ступінь і форма даного розподілу діяльності непостійні: в умовах діяльності сучасних організацій поширеною практикою є об'єднання різних видів діяльності - управлінської і виробничої (не управлінської).

У зв'язку з тим, що поняття "менеджмент" і "управління організацією" розуміються як здійснення господарювання з метою отримання найбільшого прибутку, то найчастіше вони використовуються як ідентичні та взаємозамінні. Це наклало відповідний відбиток на визначення поняття "менеджмент". Можна навести значну кількість визначень поняття "менеджмент" вітчизняними та зарубіжними науковцями. Так, менеджмент - це сукупність принципів, методів, засобів і форм управління виробництвом з метою підвищення ефективності і збільшення прибутку [5]. На думку Д.Д. Вачутова, менеджмент у спрощеному розумінні означає здатність керівника досягати переслідуваних цілей, плануючи, організовуючи, мотивуючи і контролюючи діяльність підлеглих йому людей [6, с. 5]. М.Месков визначає менеджмент як управління комерційними, господарськими організаціями. [7]. Е.А. Уткін визначає менеджмент як "систему поточного і перспективного планування, прогнозування і організації виробництва, реалізації продукції у цілях отримання прибутку" [8]. Д.Е. Марш вважає, що менеджмент (управління) - це процес досягнення поставленої мети за допомогою використання праці людей. У менеджмент входять такі складові, як організація, керівництво, мистецтво спілкування з людьми, здатність ставити цілі і знаходити засоби для їх досягнення [9]. Таким чином, зміст поняття "менеджмент" розкривається широко і багатобічно: менеджмент як спосіб управління, керівництва, напряму або контролю у сфері виробничих відносин.

Аналіз теорії державного управління щодо підстав застосування такого терміна в західній літературі свідчить, що на початку 80-х років ХХ ст. у деяких провідних країнах Західної Європи була запроваджено концепцію "нового демократичного державного управління", яка визначила парадигму державно-адміністративного управління з новим розумінням статусу та соціальної ролі держави та адміністрації в суспільстві. Зазначена парадигма отримала назву "державного менеджменту" в Великобританії, Новій Зеландії, частково Австралії, США, Скандинавських країнах і Німеччині на рівні державного управління "земель". Як відзначає Н.І. Глазунова [10], суть цієї парадигми як нового мислення і дії в державному управлінні полягали в тому, що:

1. Владу почали визначати не як право і можливість, це привело до того, що державні органи та їх посадові особи, які уповноважені здійснювати правомочний публічно-управляючий вплив на суспільні процеси, були визначені як елементи механізму "державної фірми" з обслуговування населення; держава була визначена як

"ривок" надання послуг; діяльність уряду - як конкуренція на ринку надання послуг у суперництві з приватним сектором; громадянин почав розглядатися як клієнти.

2. Приватизації були віддані майже всі найважливіші сфери суспільного життя Великобританії, а апарат державних службовців було різко скорочено та позбавлено багатьох привілеїв.

3. Проведено реформування вищого керівництва міністерств з метою заміни політичних керівників, стратегів управління, еліти, що традиційно управляли у суспільстві, на "жорстких управлінців", тобто беззаперечних виконавців у рамках законів, інструкцій, що не залежать від політиків.

4. "Нове державне управління" означало також застосування ринкових і контрактних підходів, ставленню до громадян як до клієнтів, яким адміністрація надає суспільні послуги. У процесі такої багатосторонньої реорганізації були створені нові органи виконавчої влади — публічні служби, що не залежали від міністерств.

Усе це, на думку ініціаторів нової моделі державного управління, яку повсюдно почали називати "державним менеджментом", мала за мету створити ідеальний тип держави з раціональним управлінням. Проте ця модель не виправдала себе. Відтак М. Тетчер змушена була під тиском громадської думки в кінці 80-х років піти у відставку, саме ж управління в країні, на думку навіть англійських дослідників, характеризувалося неузгодженою діяльністю органів державної влади, що знижували рівень соціального забезпечення громадян, перш за все, малозабезпечених верств населення. Незважаючи на це, сама ідея "демократичного державного управління" і сьогодні має своїх прихильників, які вважають, що сучасна держава повинна не тільки захищати своїх громадян від втручання влади, а навпаки дозволяти особистості впливати на суспільну діяльність, приміром, право звертатися до закону. У цьому контексті управління правоохоронними органами найбільш вразлива сфера державного управління.

Серед основних недоліків зазначеної моделі державного управління науковці вважають, перш за все, запропонований понятійний апарат. Як відзначає Н.І.Глазунова, [11] навряд чи можна знайти іншу реформу адміністрації, що породила "штучні фрази" щодо конкуренції, підприємницького духу, державного менеджменту, обслуговування і особливо щодо споживачів і клієнтів.

У сучасних суспільних відносинах науковці та державні діячі доходять висновку, що політико-адміністративна і економічна система потребують чіткого розмежування. У одній системі громадянин розглядається як член політичного утворення на рівні держави або його місцевого самоврядування, в іншій системі той же громадянин вважається споживачем, тобто фактичним або потенційним учасником ринкових відносин.



Це дозволяє зробити чіткий висновок про те, що державне управління - це діяльність державних органів влади в політико-адміністративній системі щодо надання і забезпечення конституційно-законодавчих прав і обов'язків громадян, надання суспільних послуг на принципах рівності, принципу верховенства права, права на свободу та особисту недоторканність громадян. Таким чином, державне управління і державний менеджмент синонімами бути не можуть.

Державний менеджмент — це діяльність державних та/чи місцевих органів влади в економічній системі (сфері) з надання громадянам суспільних послуг на принципах ринкових відносин, за що громадяни сплачують державі за надані послуги, виходячи з можливостей їх фінансового стану.

Терміни “споживач” і “послуги”, які широко використовуються в ринковій економіці (“державному менеджменті”), не можна так само широко застосовувати в державному управлінні, бо важко визначити як послугу арешт злочинця або адміністративне затримання правопорушника громадського порядку, встановлення наглядово-контрольних відносин органів податкової адміністрації. Уся ця діяльність органів державної влади і їх зв'язок з механізмом обслуговування, надання послуг, якщо і має місце, то лише опосередковано.

Це одне суттєве критичне зауваження до концепції “державного менеджменту” полягає в тому, що принципи ринку і конкуренції далеко не завжди відповідають запитам споживачів (громадян) щодо пропозиції товарів (послуг) в державному секторі. Таким чином, ми можемо провести їх чітке розмежування:

по-перше, менеджмент як складова ринкової економіки орієнтований на прибуток, рентабельність та вигоду. Державне управління першочергово орієнтоване на реалізацію загальнонаціональних, соціальних інтересів, потреб та прав громадян, що не мають прямого зв'язку між комерційним успіхом і якістю в процесі забезпечення конституційних прав та свобод у суспільстві;

по-друге, менеджмент ґрунтується на приватних інвестиціях, індивідуальних внесках та на продажу товарів чи послуг, а державне управління — на бюджетному розподілі національних доходів і засобів, на оподаткуванні. Результати діяльності, що отримуються фірмою, відчутні і конкретно оцінюються в грошових одиницях. Продукт державного і регіонального управління найчастіше не можна виміряти у якихось одиницях, адже якість охорони правопорядку, забезпечення громадської та дорожньої безпеки на вулицях, при проведенні масових громадських заходів належать до тієї категорії благ, яку важко якісно оцінити або, в усякому разі, виразити в кількісних (цінових) показниках;

по-третє, діяльність і відносини у сфері менеджменту будуть переважно на нормах при-

ватного права (цивільного, трудового тощо), в державному управлінні діяльність державних органів виконавчої влади за своїм характером пов'язані з нормотворчістю, правовим регулюванням суспільних відносин і процесів та реалізацією норм публічного права;

по-четверте, органи держави на відміну від приватних фірм більш схильні до впливу, тиску та контролю з боку суспільних інститутів: політиків, виборців, зацікавлених груп населення, громадян;

по-п'яте, відмінності є і в методах здійснення управлінської діяльності, бо в менеджменті на рівні диспозитивних відносин переважають економічні, соціально-психологічні методи, а у державному управлінні в арсеналі методів присутні також і легітимне примушення;

по-шосте, відмінності і у сфері застосування державних інтересів. Такі сфери життєдіяльності суспільства, як оборона, правопорядок, міжнародні відносини, оподаткування тощо, завжди були і залишаться прерогативою держави, регламентуються загальнонаціональними інтересами, політичною доцільністю і не можуть бути віддані на відкуп приватному сектору;

по-сьоме, приватизація державних органів влади у сфері правопорядку на сучасному етапі розвитку державного управління не передбачається, особливо з урахуванням здійснених останнім часом терористичних актів у США та країнах Західної Європи. Навпаки, саме для правоохоронних органів характерна подальша централізація та підвищення вимог до зміцнення координованості їх діяльності. Відповідно до концепції “державного менеджменту” характерна децентралізація, створення умов для змагальності з метою зниження їх вартості та підвищення якості надання послуг населенню, тобто збільшення кількості суб'єктів правоохоронних органів.

Таким чином, тільки там, де держава виступає як господарюючий суб'єкт і на меті має забезпечення прибутку, доречно говорити про “державний менеджмент”, що, в свою чергу, дозволяє застосовувати термін “поліцейський менеджмент”.

Отже тривала дискусія про співвідношення термінів “державного управління” і “державного менеджменту” продовжується в теорії і практиці соціального управління. Державне управління і менеджмент як процеси діяльності мають певні загальні показники результативності та характерні ознаки технології здійснення, зокрема:

по-перше, обидва види діяльності націлені на ефективну діяльність, доцільність, збереження ресурсів, а також на оперативне реагування змін кон'юнктури;

по-друге, прагнуть бути ближче до громадян, незалежно від того, в якому статусі вони виступають – споживачів чи клієнтів;

по-третє, і менеджери, і державні службовці у своїй діяльності відносно самостійні, що не виключає можливості балансування між централі-



управлінням і свободою дій на місцях.

В усякому разі, наскільки ідеї “державного менеджменту” виявляться залученими і ефективними у сфері державного управління, настільки (і лише тоді) можна буде говорити про “державний менеджмент”, тобто “поліцейський менеджмент” як явище у сфері правоохоронної діяльності. Поки що можна лише визнати підсилюючу дію чинників, що сприяють зближенню адміністративної науки і менеджменту, державних адміністраторів і керівників приватним економічним підприємством.

Концепція нового демократичного державного управління, в центрі якого перебуває якість управлінських рішень і діяльності державних органів влади і управління, припускає обґрунтування і здійснення таких невідкладних кроків:

1) чіткого визначення та конкретного застосування понятійного апарату щодо здійснення управління в правоохоронних органах, а також його закріплення правовими актами, зокрема можливість застосування поняття “поліцейського менеджменту” у сфері правоохоронної діяльності лише у випадках використання коштів зі спеціальних фондів з метою отримання прибутку, тобто

дуже обмежене використання цього терміна ;

2) визначення порядку залучення широкого кола громадян, а також створення громадських інститутів у процесі вироблення і реалізації загальнозначущих управлінських (політичних і адміністративних) рішень з метою демократичного, цивільного контролю з боку суспільства за діяльністю правоохоронних органів. Зокрема, визначення порядку надання соціальних послуг та їх правове закріплення законодавчими актами;

3) слід розвивати адміністративну комунікацію як засіб забезпечення прийнятності управлінських рішень для органів державної влади та громадян, формування в державно-адміністративному управлінні принципів більш відкритого публічного характеру. Тобто, громадським формуванням, громадянам необхідно надавати більше інформації про результати діяльності, прогнозування конкретних заходів, планування та їх реалізацію; особливо, на ранніх стадіях адміністративного процесу з метою оцінки їх з боку громадськості, а також включення цивільних ініціатив, складання паралельних (альтернативних) експертів з питань, значущих для всіх. Це повинно стати звичаєм, а не винятком.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Теория управления: Учебник / Под ред Ю.В. Васильева, В.Н. Парахиной, Л.И. Ушвицкого. – 2-е изд., доп. – М.: Финансы и статистика, 2005. – 608 с.: ил.
2. Див.: Бодди Д, Пэйтон Р. Основы менеджмента: Пер. с англ. /Под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 1999.
3. Бодди Д, Пэйтон Р. Основы менеджмента: Пер. с англ. /Под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 1999.
4. Бодди Д, Пэйтон Р. Основы менеджмента: Пер. с англ. /Под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 1999.
5. Толковый словарь рыночной экономики / Под ред. Ф.А. Крутикова. – 20е изд., доп. – М.: Глория, 1993.
6. Див.: Основы менеджмента: Учебник / Под ред. Д.Д. Вачутова. – М.: Высшая школа, 2001
7. Див.: Мескон М.Х., Альберт М, Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: Дело, 2005. – 720 с.
8. Уткин Э.А. Управление фирмой. – М.: Акапис, 1996.
9. Современное управление: Пер. с англ. – Т.1. /Под ред. Д.Н. Карпухина и Б.З. Мильнера. М.: Издат-центр, 1997.
10. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 560с.
11. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 560с.