

**В. П. НАГРЕБЕЛЬНИЙ,  
О. Ф. АНДРІЙКО**

**ФУНДАТОР НАУКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
(до 90-річчя від дня народження відомого українського  
вченого-правознавця В.В. Цветкова)**

Динамічний розвиток суспільства зазвичай висуває на перший план і підвищує роль особистостей, які здатні успішно творити й органічно сприймати реалії сьогодення. Такою особистістю був знаний учений, відомий організатор юридичної науки і освіти, талановитий педагог та чуйний вихователь молоді, істинний інтелігент, взірць учителя для цілого покоління українських науковців, освітян та державних діячів, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, академік Національної академії правових наук України, заслужений діяч науки і техніки України Віктор Васильович ЦВЕТКОВ, якому 23 березня ц. р. виповнилось 90 років від дня народження.

**Основні віхи життя і творчості.** В.В. Цветков народився 23 березня 1923 р. у селі Кам'янка Московської області в родині службовців. У 1930 р. почав навчання у школі за місцем проживання, а після переїзду батьків у 1934 р. до міста Луганська продовжив навчання у Луганській середній школі, яку закінчив з відзнакою у 1940 р. З метою матеріальної допомоги родині після закінчення школи почав працювати на Луганському паровозобудівному заводі з одночасним навчанням у Луганському вечірньому машинобудівному інституті.

Під час Великої Вітчизняної війни Віктор Васильович брав активну участь у бойових діях радянських військ на Брянському, Західному та Центральному фронтах. 19-річним юнаком він був призначений командиром розвідувального взводу, а вже в 20 років – командував окремою розвідувальною ротою. Тричі був поранений, але кожного разу повертався до бойових побратимів.

Після закінчення війни, відзначений багатьма бойовими нагородами, капітан В.В. Цветков був направлений на навчання до Академії бронетанкових військ і водночас вступив на вечірнє відділення Московського юридичного інституту. Згодом доля привела його до Києва, де у 1947 р. він продовжив навчання на юридич-

---

© *НАГРЕБЕЛЬНИЙ Володимир Петрович* – заступник директора Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук, член-кореспондент НАПрН України

© *АНДРІЙКО Ольга Федорівна* – в.о. завідувача відділом проблем державного управління та адміністративного права, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України

ному факультеті Київського державного університету ім. Т.Г. Шевченка, який закінчив 1950 р., а вже у 1954 р. захистив дисертацію на здобуття вченого ступеня кандидата юридичних наук.

Активна творча педагогічна, наукова та організаційна діяльність Віктора Васильовича почалася у 34-річному віці, коли його було призначено на посаду проrektора з навчальної роботи Київського державного університету ім. Т.Г. Шевченка. В 1959 р. його обрано завідувачем кафедри державного, адміністративного і фінансового права університету. На цих посадах В.В. Цветков виявив себе як організатор юридичної освіти, талановитий педагог і мудрий вихователь молоді.

Як засновник наукової школи державно-правових проблем управління В.В. Цветков був ініціатором створення в університеті проблемної дослідної лабораторії з питань державно-правового управління, якою керував протягом усього часу своєї роботи у цьому закладі. З 1968 до 1972 роки В.В. Цветков працював завідувачем відділу науки та учбових закладів ЦК КП України.

У 1972 р. він перейшов на науково-дослідну роботу до Інституту держави і права Академії наук УРСР, де створив і очолив новий науковий підрозділ – відділ політико-правових проблем управління, який згодом був перейменований у відділ державно-правових проблем управління. Основною метою і завданням науковців відділу та його завідувача стали організація науково-дослідницького процесу таким чином, щоб можна було продукувати нові ідеї, розробляти теорію і методологію державного управління, охопити усі сфери управлінської діяльності.

Знаковою рисою діяльності Віктора Васильовича на посаді керівника відділу була спрямованість його науковців на комплексний підхід до наукових проблем, глибину юридичного аналізу, розгляд теоретичних питань у поєднанні з вирішенням актуальних питань державно-правового будівництва. Поступово впродовж двох десятиліть на базі відділу було сформовано цілісну систему фундаментальних і прикладних знань з організаційно-правових проблем управління, заслужено визнано в Україні як наукову школу державного управління або «школу Цветкова». Серед вихованців цієї наукової школи – відомі українські вчені-правознавці, політичні і громадські діячі, викладачі вищих навчальних закладів, державні службовці тощо, зокрема: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.Л. Бошицький, С.Ф. Демченко, Р.А. Калюжний, Є.Б. Кубко, Н.М. Мироненко, В.П. Нагребельний, В.Л. Наумов, Н.Р. Нижник, М.В. Оніщук, З.А. Павлович, В.М. Семліванов, В.І. Семчик, В.Ф. Сіренко, О.Х. Юлдашев та багато інших.

Віктор Васильович був організатором і автором багатьох колективних монографічних праць, у підготовці яких брали участь як провідні фахівці у галузі теорії державного управління, так і молоді вчені, що сприяло їх творчому зростанню.

Основні наукові праці В.В. Цветкова багатогранні й завжди відповідали вимогам часу. Зокрема, це «Радянське державне право» (1968, у співавт.), «Наукова організація праці і радянська освіта» (1969), «Наука управління і місцеві ради» (1970, у співавт.), «Соціальні й державно-правові аспекти управління в СРСР» (1978), «Ефективність і якість управлінської діяльності» (1980), «Вдосконалення апарату державного управління (конституційний аспект)» (1982), «Керівник в апараті державного управління» (1988, всі три – у співавт.), «Дисципліна і відповідальність в апараті державного управління», «Демократизація апарату управління» (обидві – 1990, у співавт.), «Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект)» (1996), «Реформування державного

управління в Україні: проблеми і перспективи» (1998), «Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства» (2001, у співавт.), «Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти» (2003, у співавт.), «Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика» (2007) та ін. Життя підтвердило істинність наукової позиції Віктора Васильовича щодо самостійного існування науки державного управління як комплексного утворення, що охоплює не тільки суто юридичну проблематику, та спричинило запровадження у середині 90-х років минулого століття окремої наукової спеціальності для захисту кандидатських і докторських дисертацій з державного управління.

У 1989 р. В.В. Цветков передав естафету керівника відділу своєму учневі – доктору юридичних наук, професору В.Б. Авер'янову і був призначений на посаду радника дирекції Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, на якій перебував до останнього дня свого життя.

Принциповість і порядність, широка ерудованість і відданість науці, сумлінне ставлення до виконання службових та громадських обов'язків здобули В.В. Цветкову високий авторитет і глибоку повагу своїх учнів і колег. Він обирався депутатом Київської міської ради, депутатом Верховної Ради УРСР, тривалий час був членом експертної ради ВАК України, членом редакційної колегії 6-того видання «Юридична енциклопедія», членом редакційних колегій низки юридичних періодичних видань, членом спеціалізованих рад з юридичних і політичних наук Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України тощо.

За особистий внесок у розвиток юридичної науки і підготовку наукових кадрів, активну громадську діяльність В.В. Цветков був відзначений високими державними нагородами, премією ім. Д.З. Мануїльського АН УРСР, преміями ім. Ярослава Мудрого НАПрН України та іншими відзнаками.

Помер В.В. Цветков 9 листопада 2007 р., похований на Байковому цвинтарі у м. Києві.

**Наукова спадщина В.В. Цветкова і сьогодні.** Першим вагомим внеском Віктора Васильовича у радянську (на той час) юридичну науку стало дослідження проблематики науки державного управління, викладене в його докторській дисертації «Теоретичні і практичні проблеми науки управління» (1971). На той час, як слушно зазначав В.Б. Авер'янов, «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<sup>1</sup>.

У межах державно-правових засад науки управління фахівці у цій галузі найвагомішими пріоритетами творчого доробку В.В. Цветкова вважають обґрунтування комплексного змісту предмета науки управління, здійснення вперше у вітчизняних державно-правових дослідженнях класифікації усіх управлінських наук, а також обґрунтування предмета теорії державного управління як самостійної наукової галузі, що не є складником правової науки, хоча й тісно з нею пов'язана<sup>2</sup>.

Обґрунтовуючи критерії класифікації управлінських наук, В.В. Цветков запропонував виокремлювати три основні рівні управлінських наук. Перший рівень складає загальнотеоретична управлінська наука або теорія соціального управ-

ління, предметом якої 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.

Другий рівень презентований спеціальною теоретичною управлінською наукою або теорією державного управління, яка 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, на переконання Віктора Васильовича, складають: а) галузеві управлінські науки (управління виробництвом, управління в органах внутрішніх справ, управління в судах, управління в прокуратурі, управління дослідницькою діяльністю); б) міжгалузеві управлінські науки (наукова організація праці, управління трудовим колективом тощо); в) спеціалізовані управлінські науки (технологія управління, ергономіка тощо); г) допоміжні управлінські науки (технологія конторської справи, діловодство та ін.).

Значним творчим внеском В.В. Цветкова в юридичну науку стало також розроблення такої фундаментальної категорії науки управління як *ефективність державного управління*. Новаційність його поглядів виявилася передусім у двох напрямках: 1) обґрунтування поняття та критеріїв ефективності управління; 2) виявлення факторів, що впливають на рівень ефективності управління. У першому напрямку 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). Щодо управління як явища в цілому, яке існує в межах соціальної системи, то підхід має бути значно складнішим, оскільки слід враховувати, що будь-яка система управління складається з двох частин: керівної і керованої підсистем, тобто суб'єкта-керівника і керованого об'єкта.

Функціонування системи управління, стверджував учений, – це взаємодія всіх її підсистем та елементів, найважливішою серед яких є людина. Тому ефективність функціонування системи управління зумовлена здебільшого якістю функціонування керівної системи, що впливає на керовану систему з метою досягнення бажаного стану останньої. Ефективність керівної системи – це результат її діяльності щодо забезпечення досягнення передбачених цілей за умови найменших витрат 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 сформулювати єдиний критерій ефективності не може успішно завершитися через специфіку певних суспільних середовищ, у яких функціонують системи управління, що, однак, не виключає можливості визначити критерії ефективності управління для конкретних сфер суспільного життя. Тобто, мова може йти лише 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 боку, для пошуку оптимальних критеріїв ефективності державного управління В.В. Цветков запропонував нову формулу: якщо метою управління є досягнення керованим об'єктом бажаного стану, то змістом ефекту управління є досягнення цілей управління. Тому критерій ефективності управління має визначатись як рівень досягнення цілей управління або міра максимального наближення об'єкта управління до бажаного стану.

Саме на цьому методологічному підґрунті базується і головний висновок дослідника: визначаючи ефективність управління, слід чітко формулювати й диференціювати його цілі. Отже, пошук критеріїв ефективності управління має ґрунтуватися не засобів, а мети управління, тобто цілей управління. Відповідно до цієї методології головними критеріями ефективності державного управління в сучасних умовах В.В. Цветков запропонував такі: найбільш повна відповідність управлінської діяльності головним інтересам суспільства; розширення і поглиблення демократії; забезпечення прав і свобод громадян; успішна реалізація тактичних та 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.

Варто зазначити, що проблематика факторів ефективності державного управління стала визначальною всіх подальших наукових пошуків В.В. Цветкова. У наступних працях він розвивав і поглиблював наукові погляди щодо головних та допоміжних 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 можна назвати проблему *моралі та етики в діяльності управлінських кадрів*. В.В. Цветков виходив з того, що будь-яке питання управлінської діяльності має морально-етичний аспект, оскільки визначальним чинником в управлінні є людина з її інтересами, потребами, поглядами, емоціями тощо. Він неодноразово констатував, що існує взаємозв'язок між професіоналізмом і моральністю. Особливе місце в системі професійної етики, на його переконання, посідає етика державного службовця, адже вона значною мірою характеризує відносини держави і громадянина. Тому атмосфера в суспільстві передусім залежить від поведінки і вчинків державних службовців, якості етичних норм, якими вони керуються. Нині, 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.

Важливою проблемою, яка весь час перебувала у полі зору В.В. Цветкова як один з факторів ефективності державного управління, була проблема бюрократії та бюрократизму у сфері державного управління. З точки зору соціології, дослідник ґрунтовно аналізував і широко популяризував ідеї відомого німецького соціолога М. Вебера, зокрема 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, які поряд з позитивними характеристиками раціональної бюрократії звертають увагу також на негативні риси, іманентні її природі. У сприятли-

вих для цього умовах вони загострюються і ставлять під загрозу головну цінність бюрократії – ефективність управління (менеджменту).

Досліджуючи цю проблему у сфері державного управління, В.В. Цветков опирався на дві основні концепції бюрократизму: єдино можлива форма організації управління і водночас «родима хвороба» управлінського апарату. У зв'язку з цим, на його думку, бюрократія і бюрократизм, з одного боку, є атрибутом будь-якої організованої системи управління в суспільстві, а з другого – невиконанням чи належним виконанням апаратом управління покладених на нього суспільно важливих функцій і підпорядкування цієї діяльності корпоративним інтересам чиновництва. В.В. Цветков вважав подолання виявів бюрократизму одним з найважливіших факторів підвищення ефективності державного управління. Важливе значення для сучасної практики управління має аналіз причин нинішніх виявів бюрократизму. Зокрема, дослідник багато розмірковував над цією проблемою і дійшов висновку, що існують три такі основні причини: а) недосконалість системи управління; б) недостатня публічність і гласність у державній діяльності; в) недостатній науково-управлінський та етичний рівень посадових осіб.

У зв'язку з цим, у своїх працях В.В. Цветков поставив важливе запитання: як подолати бюрократизм у суспільстві або принаймні зменшити його негативні прояви? І сам спробував дати на нього відповідь. Він обгрунтовано прийшов до висновку, що лише процеси демократизації є єдино правильним способом подолання бюрократизму, тобто дебіюрократизації управління. Особливо дієвим заходом щодо профілактики та боротьби з бюрократизмом є гласність політичного і суспільного життя, публічність критики та самокритики, подолання бюрократичних перекохань і інших недоліків у діяльності державних органів і посадових осіб усіх рівнів.

Саме таке розуміння протидії 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. В його останній прижиттєвій монографічній праці «Демократія і державне управління» (2007 р.) цю проблему піднято на найвищий рівень емпіричного узагальнення. Досліджуючи у ній тему взаємозв'язку демократії і державного управління, В.В. Цветков дійшов новачієних висновків щодо співвідношення демократії і права, демократії і законності, демократії та ефективності управління. З усіх цих проблем ним висловлено чимало цікавих і неординарних думок, які найбільш співзвучні сучасним потребам державно-правового розвитку України.

Зокрема, В.В. Цветковим дуже своєчасно в центр демократичних цінностей поставлено *проблему співвідношення прав людини і прав держави*. Це нині фактично вузол проблем побудови правової держави в Україні. Йдеться про принцип верховенства права в його юс-натуралістичному вигляді, що має модернізувати структуру всієї системи права. На зміну так званій «державоцентристській» доктрині державотворення має прийти «людиноцентристська», яка пронизуватиме усі без винятку галузі права.

Досить переконливими є судження В.В. Цветкова щодо забезпечення ефективного державного управління в Україні в умовах недосконалого механізму поділу влади, відсутності належного балансу між гілками влади, щодо *проблеми взаємозв'язку демократії і законності*. На основі ґрунтового аналізу реальних правовідносин В.В. Цветков стверджує, що забезпечення законності в державно-

му управлінні, а отже, і демократії унеможлиблюють наявні в державному апараті корупцію і бюрократизм. Це справді найзлободенніші проблеми сучасного розвитку української держави, від яких залежить подальша доля нашої країни.

Насамкінець, підсумовуючи творчий доробок ученого, можна констатувати, що він 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 вітчизняного державотворення.

1. Детальніше про це див.: *В. Авер'янов*. Наука управління і держава. Доктрина член-кореспондента НАН України В.В. Цветкова // Вісник Національної академії наук України. – 2008. – № 7. – С. 35–42. 2. Див.: *В. Авер'янов*. Цит. праця. – С. 36–40.