

РЕЗЕРВИ РАЦІОНАЛІЗАЦІЇ СТИЛЮ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ ПОСТРАДЯНСЬКОГО ПРОСТОРУ (НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ)

Стиль державного управління — явище складне, системне, засноване на визначеному синтезі соціальних, організаційних, нормативних, інформаційних і технічних параметрів державного управління, об'єктивних початках, з одного боку, і генофонду, інтелектуального розвитку, соціально-політичних сил та творчого досвіду людського потенціалу, тобто, суб'єктивного фактора, що входить в управління, — з іншої. Можна затверджувати, що стиль являє собою специфічне відображення в особливій управлінській сфері суспільства єдності об'єктивного і суб'єктивного. Стиль дає можливість, кожному учаснику управління, спираючись на встановлені структури, норми, форми, методи та інші елементи управлінського процесу, повною мірою розкрити свою творчу, потенційну сутність. Відмінність стилю державного управління від стилю роботи в інших сферах суспільства вбачається, насамперед, у тому, що: по-перше, соціально-політична активність посадових осіб і відповідних органів зв'язана з застосуванням державно-владних повноважень або опорою на них; по-друге, така активність чітко і досить повно нормативно регламентована і протікає у встановлених формах і процедурах; по-третє, своєю метою ця активність має формування та реалізацію управлінських впливів.

Відомо, що резерви раціоналізації стилю державного управління містяться в кожному управлінському елементі (меті, функції, структурі, формі, методи й т.д.) і в кожному керуючому компоненті (системі й підсистемі органів, окремому органі, будь-якій посадовій особі). Насамперед, це орієнтація управлінської діяльності на керуючий вплив. Треба, зрештою, зрозуміти, що реальність, дійсність, "буття" управління виявляються виключно в керуючих впливах на відповідні процеси. Треба сказати, що в Україні сьогодні практично всі державно-управлінські структури одержали достатньо юридичну і фактичну волю та самостійність у своїй діяльності. Але наявна традиційна інертність, недостатня компетентність, небажання думати й учитися, боязкість, перевага особистої користі й інші стереотипи, характерні для багатьох службовців, не дозволяють прийти до раціонального використання потенціалу, можливостей, що відкрилися. Так, що скажитися сьогодні на відсутність волі в управлінських рішеннях та дія значить просто зізнатися у власній нездатності бути самостійними.

Удосконалювання стилю державного управління в практичному аспекті звичайно починається з комплексного аналізу, оцінки і сполучення двох моментів: людського потенціалу, зосередженого в органах державної влади і місцевого самоврядування (взагалі й у кожному з них конкретно), цілей державного керування з наявними управлінськими ресурсами. Головне тут: визначення реального стану керування й управлінського потенціалу. Якщо стиль державного керування не хоче бути ілюзорним, примарним, мнимим, він повинний спиратися на об'єктивні підстави, відрізнитися реалістичністю.

У цьому контексті, дотепер нам не вдається створити оптимальну "піраміду" державного управління. То вона занадто витягнута нагору й багатоланкова, до того ж дріб'язково зарегламентована, то, навпаки, складається з розрізнених низових "кубиків", що не координують свої керуючі впливи, а годиною й діють кожний на свій лад. У підсумку реалізація сукупної волі, що належить всім "кубикам", не приносить бажаного керуючого ефекту.

Зрозуміло, що в чистому виді жоден стиль управління не виявляється. Найчастіше має місце з'єднання, змішання стилів при явній перевазі якого-небудь одного. Природно також, що властивості стилю управління складаються в його системі й підсистемах, прямо залежать від якостей осіб, зайнятих в управлінських процесах. Тому, яким би не був стиль державного управління по своїх властивостях, він повинний складатися з наступних, необхідних для нього елементів:

- цільових, функціональних і організаційних характеристик органів державної влади і місцевого самоврядування, що визначають їхнє місце і правовий статус в ієрархії керуючої системи державного управління;
- юридично закріплених і, відповідно, практично використовуваних форм, методів і процедур управлінської діяльності органів керування і їхніх посадових осіб;
- виявлення реально загальнокультурних, професійних і особистісних якостей посадових осіб, за допомогою яких формуються механізми управління.

Історичний досвід показує, що найбільш доцільним, продуктивним і орієнтованим на тривалу перспективу є демократичний стиль державного управління, який припускає надання підлеглим самостійності, розмірної їхньої кваліфікації і виконуваних функцій, підготовку і прийняття рішень при їхній діяльній участі, створення необхідних для виконання роботи передумов і справедливу оцінку їхніх зусиль, поважне відношення до людей і турботу про їхні потреби. Саме такий стиль держуправління дозволяє стабілізувати управлінські процеси та їх допомогою налагодити раціональний і ефективний суспільний розвиток. Управлінські рішення спрямовані на переклад у новий стан якої-небудь ситуації чи проблеми. Їхня цінність визначається знанням, що знайдено при аналізі й моделюванні "управлінської" ситуації або проблеми. Мова йде, загалом, про горизонтальну концентрацію управлінських функцій, що робить управлінську діяльність більш змістовною, насиченою і цікавою, сприяє взаимообміні інформацією, знаннями і досвідом, забезпечує безболісне заміщення відсутніх, підсилює вплив взаємного контролю, підвищує надійність інформації, скорочує відстань між керівниками і виконавцями, поліпшує міжособистісні контакти і сприяє позитивному вирішенню багатьох питань удосконалювання стилю державного управління.

В умовах відкритості соціуму управління є необхідною умовою самозбереження, відновлення й подолання дисфункціональності соціального життя. У цьому змісті керуючий вплив повинен містити в собі чітку мету й точний напрямок руху до неї, мати прикладний, діяльний характер, тобто викликати саморозвиваючий рух до мети. Отже, госуправлення варто розуміти як сутнісні самокеровані властивості суспільства (К. Поппер, К. Ясперс та ін.), що припускають глибокі корелятивні залежності між станом управління й рівнем упорядкованості соціальних процесів (Т. Веблен, Д. Бернхем та ін.) В такому разі проблема державного управління полягає саме в тому, щоб сформулювати такий механізм, що, з одного боку, забезпечував би реалізацію прав і свобод суб'єктів, давав би простір їхньої активності й творчості, а з іншого боку - вів у соціум певний самоорганізуючий початок, упорядковував систему соціальних комунікацій.

Це припускає, що процес удосконалювання стилю державного управління поєднує в логічний ланцюжок, принаймні три важливих аспекти: державу як системно організуючий суб'єкт управління; соціальне життя суб'єктів, що сприймає керуючі впливи й реагуючих на них; самокеруючі процеси, які утворюють активну, творчу систему комунікацій між державою та суспільством.

Таким чином, удосконалювання стилю державного управління припускає постановку, аналіз і рішення багатьох проблем. Але якщо їх спробувати узагальнити, те можна звести до того, що в цьому процесі головне — організованість усього, що складає управлінську діяльність. Саме організованість (у предметному, атрибутивному і функціональному аспектах) управляючої і управляємої систем сприяє, насамперед, раціональності й ефективності державного управління. Це обумовлює необхідність наукового осмислення різноманітних проявів системи державного управління, їхнього адекватного розуміння й практичного використання. Науковість стилю

державного управління припускає: широке використання в державному апараті досягнень суспільних, природних і технічних наук; послідовне дотримання в діяльності апарата встановлених наукою об'єктивних закономірностей суспільної життєдіяльності; усіляке сприяння з боку апарата розвитку науково-технічного прогресу і широкому впровадженню його досягнень у практику; порівняння діяльності апарата з обґрунтованими наукою положеннями, висновками та рекомендаціями. У той же час сама науковість створює умови для обґрунтованої цілеспрямованості і наступної діловитості — конкретного і системного рішення управлінських задач; становлення і підтримка у всій системі державного управління справді гуманних взаємин між керівниками та підлеглими, посадовими особами та громадянами, у результаті чого права і воля людини здобувають дійсну реалізацію.

Такий аналіз обумовлює наявність наступних питань: Що саме відбувається в системі державного управління в країнах пострадянського простору, в Україні зокрема? Що було зроблено в цьому напрямку? Що не працює в цій системі?» Безумовно, певна робота з удосконалення державного управління в Україні проводилася, однак зроблено вкрай мало. Ще зберігається значна централізація й громіздкість органів виконавчої влади, які мають складну організаційну структуру, що веде до дублювання й нестиковок. Як відомо в державному управлінні спостерігається низька ефективність і результативність роботи персоналу, відсутність якості їх управлінської діяльності. Не витримується принцип професійних якостей і принцип змагання в управлінській діяльності. Знижуються результати роботи державної служби, коли приймаються на службу чи висувуються на відповідальні посади люди по блату, знайомству, родичеству, які не мають належної кваліфікації й не здатні впоратися з дорученою справою. Таким чином, наноситься збиток системі держуправління, моральному стану рядових штатних працівників, якщо вони бачать, що деякі з їх колег зневажають правилами чи користуються особливим розташуванням начальства, у той час як перспективи просування по службі сумлінних працівників відповідно їхніх заслугам і на конкурсній основі стають невизначеними. Одержала поширення також практика поспішливої зміни штатного персоналу у зв'язку зі пертурбаціями в сфері політичної влади, що впливає на дотримання принципу спадкоємності в державних установах, які, у свою чергу, а це приводить до зниження результатів і якості управлінської діяльності. У такій ситуації важко взагалі говорити про яке-небудь державне управління. Тому важливим резервом удосконалення стилю державного управління насамперед виступають аналіз і оцінка стану і якості управлінської діяльності. Часом цей процес ототожнюють із критикою і самокритикою, що зовсім не те саме. Аналіз і оцінка мають іншу мету: виявити правду про управлінський процес.

Також слід відмітити і такий резерв удосконалення стилю державного управління, як розвиток комунікативності взаємозв'язку управлінських кадрів із громадянами. Принцип таких контактів може бути тільки один: на рівних, зі справжньою повагою до людини, незалежно від місця, займаного їм у соціальній чи професійній структурі.

Досвід політики удосконалення державного управління з досить ефективними наслідками накопичений у ряді закордонних країн. Наприклад, в області управління просуванням по держслужбі й деполітизації Бразилія скористалася цілою низкою своїх унікальних можливостей для створення досить ефективною та діючою системи ротації персоналу, їх просуванням по службі на основі професійних якостей, яка існує навіть на рівні міністрів. Одним із прикладів рішення таких завдань, які стоять перед реформаторами в умовах, близьких Україні, є також Угорщина, що зробила систему професійних якостей та деполітизацію основними «стовпами» свого закону про державну службу. Подібне положення справ спостерігається й у Польщі: незважаючи на те, що теоретично державна служба також опирається на принцип професійних якостей і є деполітизованою, дослідження таки виявило важливу плінність кадрів зі складу старших посадових осіб в моменти зміни уряду. Більша частина реформ, проведених у цій області в Польщі, з'явилася наслідком її радикальної програми державної децентралізації [1].

У Південній Кореї, наприклад, була створена Комісія з державної служби як спроба відстояти принцип професійних якостей, політичного «нейтралітету» і «деполітизації» при призначеннях осіб на державну службу. Була запроваджена відкрита система набору службовців для заняття старших урядових державних посад, що є актуальним сьогодні і для України.

Фінляндія, активно проводить децентралізовану, гнучку й конкурентну кадрову політику при значному делегуванні повноважень на рівні самих держустанов. Очевидно, що в цій країні набір управлінських кадрів за принципом професійних якостей в основному вкоренився в цій країні. Так Фінляндія змогла на 43% скоротити число службовців, зробила більші зміни структури органів держуправління на мікрорівні. Це супроводжувалося делегуванням повноважень по прийняттю рішень від галузевих міністерств до органів місцевого управління. Фінляндія також розширила використання контрактів у секторі держуправління.

Нідерланди демонструють ряд ринкових рис, коли, наприклад, підвищення винагороди й рішення про просування по держслужбі в більшому ступені залежать саме від конкретних результатів роботи. Нідерланди створили напівавтономні «самодостатні» керовані організації в державному секторі, що дало можливість знизити наявність корупції, відмовитися від неформальних відносин і потранажа.

США перейшли до п'ятирічного стратегічного планування, коли ресурси й результати взаємозалежні. Чітко зроблений упор на програмні результати, є інформація про результати для нагляду з боку Конгресу США, наявні річні плани результатів по кожній установі і ураховуються показники результативності управлінської діяльності, рівнів послуг по кожній програмі [2].

У Німеччині на основі концепції «Нова управлінська модель» акцент був зроблений саме на залучення фахівців з боку, укладення контрактів і приватизацію на базі результатів більш гнучкого розподілу ресурсів. У Британській програмі «Модернізація державної влади» викладений всеосяжний підхід уряду до реформування й модернізації державних служб і управління. Такий підхід оголошений як довгострокова програма, що охоплює всі п'ять мільйонів державних службовців країни. Головні теми цієї програми: «об'єднана влада» і «співробітництво»; акцент на споживача й результати; використання інформаційних технологій для зміни характеру й механізму послуг; відновлення поваги до державної служби [3].

Таким чином, мова йде, про продуктивність управлінської діяльності як резерви удосконалення стилю державного управління. В управлінській діяльності неможливе нормування праці, тому що в ній усі зусилля носять інтелектуальний, творчий, комунікаційний характер, але це — особлива практична творчість, що характеризується єдністю думки і справи. Доцільно по кожнім органі, по кожній посаді формувати систему зусиль: "думка (ідея) — дія — реакція (управлінських процесів) — результат (об'єктивний)", яка б, з одного боку, сприяла підвищенню рівня, а з іншої, дозволила постійно аналізувати й оцінювати творчу і практичну сторони службової діяльності відповідних посадових осіб. Тому великий вплив на стиль управлінської діяльності робить політична, управлінська і правова культура управлінських кадрів. Тут діють досить прямі залежності, що обумовлюють необхідність постійного розвитку культури кожного керівника. На це повинні бути спрямовані і самоосвіта і самовиховання, і дія відповідної системи підготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів, і соціально-психологічний мікроклімат в управлінському колективі відповідного органа і їхньої підсистеми. Продуктивність характеризує віддачу від застосовуваних форм, методів і процедур управлінської діяльності, від здібностей, таланта, знань і умінь посадових осіб. Аналіз продуктивності забезпечує виявлення, порівняння і оцінку декількох явищ: зв'язок цілей керування з цілями і закономірностями суспільної життєдіяльності; розбіжність перших із другими різко знижує продуктивність залежності між ідеальними моделями, вираженими і закріпленими в управлінській діяльності; управлінських рішеннях, і практичними результатами, отриманими внаслідок їхньої реалізації - так виявляється актуальність і обґрунтованість управлінської думки, її адекватність суспільним запитам; ефективність використовуваних засобів і механізмів у їхньому співвідношенні з цілями, в одному

напрямку, і об'єктивними результатами управління — в іншому; збіг загальнокультурних, ділових і особистісних якостей посадових осіб і сформованих стереотипів управлінської діяльності; діапазон між проголошеною волею і самостійністю управлінської діяльності і реальних умов практичного використання цих можливостей; дійсність творчої активності персоналу управління.

Життя вимагає, щоб усі ці взаємопереходящие явища придбали більше динаміки, практичності і результативності. Для цього дуже важливо не розділяти, а тим більше не протиставляти творчу, пошукову і безпосередньо практичну сторони в управлінській діяльності. Якщо ми не будемо постійно осмислювати практику, то не зможемо неї удосконалити і, навпаки, не виходячи з практики і не впроваджуючи в неї, усі самі прекрасні думки, ідеї, теорії залишаться дозвільними, марними міркуваннями.

Таким чином, удосконалення стилю системи державного управління в країнах пострадянського простору, зокрема України, передбачає наявність наступних важливих її резервів: створення гнучких і комплексних послуг з боку персоналу держслужб, орієнтованих на високоякісне й ефективне обслуговування громадян; децентралізація структури держуправління, делегування повноважень органам місцевого самоврядування, налагодження конструктивних партнерських зв'язків з громадянськими структурами, створення ефективних коаліцій з неурядовими організаціями; впровадження в практику держслужби системи оплати за результатами діяльності й нетерпимого відношення до посередності, введення вимог призначення на посаду й просування по службі на контрактній основі, залежно від професійних якостей претендентів «merit systems»; впровадження в практику держуправління щорічних звітів служб про результати їх діяльності, формування системи незалежної оцінки управлінської діяльності, її прозорості, а також боротьби з адміністративною корупцією та хабарами.

Підводячи підсумки міркуванням про резерви удосконалення стилю державного управління, варто підкреслити, що у цьому процесі немає дріб'язків, усе має значення і впливає на його рівень. Багато чого тут залежить від світорозуміння і мотивації поведінки персоналу держуправління. Якщо внутрішні, спонукальні мотиви, установки, ідеали і цінності є невизначеними, збитковими, нігілістичними, мінливими, одноденними і т.п., то кожна (по обсязі і змісту) воля і самостійність у веденні державних справ здобуває адекватний цим явищам характер. Кожна з них цілком логічно дає зловживання владою, корупцію, зосередження зусиль на рішенні особистих справ.

1. World Bank.2000. Anticorruption in Transition: a Contribution to the Policy Debate. Washington DC: World Bank.
2. Scott, Graham.2001. Public Management in New Zealand: Lessons and Challenges (http://www.nzbr.org.nz/documents/publications/publications-2001/public_management.pdf). Wellington: NewZealandBusinessRoundtable.
3. Petrie,MurrayandDavidWebber.2001. “ReviewofEvidencenonBroadOutcomeofPublicSectorManagementRegime” (<http://www.treasure.govt.nz/worcingpapers/2001/01-6.asp>). The Treasure. Wellington.

SUMMARY

Bunetsky L. Reserves of the rationalization of the style of the state government in the post-soviet countries (on the example of Ukraine).

The article deals with reserves of the improvement of the style of the state government, which are the most obvious, important and easy to introduce into the practice of internal policy of the post-soviet countries, meanwhile Ukraine, study of the experience of the advanced reforms with rather effective consequences in field of state government in different foreign countries.