

## СТИЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СУТНІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ І РЕЗЕРВИ РАЦІОНАЛІЗАЦІЇ

Державне управління як нова самостійна галузь наукового знання активно використовує понятійний апарат загальної теорії держави і права, політології, науки управління, інших суспільствознавчих наук. Водночас формується і її власний понятійно-термінологічний апарат. Хоча здебільшого категорії і поняття теорії державного управління ще не мають визначень, зафіксованих у відповідних словниках, а їх зміст є предметом наукових дискусій.

Останнім часом увагу науковців привертас поняття стилю державного управління, що обумовлено не лише логікою розвитку державно-управлінської думки, а й об'єктивною потребою удосконалення державно-управлінської діяльності.

Так, Г.В. Атаманчук (Москва) визначає *стиль державного управління* як реально використовувану систему соціально ефективних і таких, що постійно розвиваються, способів, засобів, форм і методів повсякденного функціонування посадових осіб і загалом органів державної влади і місцевого самоврядування, які засновані на відповідних принципах і забезпечують раціональне і демократичне ведення управлінських справ [1, с. 314].

У вітчизняній науці утверджується визначення стилю державного управління як досвідної форми здійснення управлінської діяльності, яка базується на державно-владному відношенні і регламентується певними традиціями, цінностями, нормами та умовами управлінської діяльності. Стиль державного управління задає певні параметри функціонування управлінської системи, обумовлює тип взаємодії між її елементами, виробляє нормативи діяльності і поведінки людей в управлінському процесі відповідно до об'єктивних закономірностей розвитку суспільства [2, с. 9].

Погоджуючись з такими визначеннями, слід наголосити, що про раціональне і демократичне ведення управлінських справ можна говорити лише за умови, що система чи сукупність способів і прийомів управлінської діяльності забезпечує державний вплив на суспільні процеси саме відповідно до закономірностей їх розвитку і ґрунтується на демократичних принципах.

Стиль державного управління виступає як модель єдності змісту та форми. У ньому концентровано відображено напрямки і форми управлінської діяльності, тип взаємодії між сторонами державно-управлінських відносин, що визначається суб'єктом управління, професіоналізм і ціннісні орієнтації сторони державно-управлінських відносин, яка представляє суб'єкт управління.

Особливість стилю державного управління полягає у тому, що він ґрунтується на державно-владних відносинах, тобто зв'язаний із застосуванням державних повноважень або з опорою на них. Діяльність суб'єкта управління нормативно регламентована і перебігає у встановлених формах і процедурах.

Належить розрізняти загальний та індивідуальний стилі державного управління.

*Загальний стиль державного управління* – це сукупність найбільш характерних та стійких методів вирішення типових завдань та проблем, які використовують органи влади у процесі реалізації функцій державного управління. Загальний стиль пов'язаний з політичним режимом і є похідним від нього. У загальному стилі відображаються не лише соціально-професійна сутність персонального складу державного органу і його апарату, мотиви, настрої, культура державних службовців, а й офіційна стратегія суспільного розвитку, пріоритети щодо способів розв'язання проблем суспільства і досягнення цілей держави.

Загальний стиль державного управління тісно пов'язаний і з технологією державно-управлінської діяльності, і з його ідеологією (філософією), у якій концентровано виявляється ціннісна і змістовна орієнтованість державного впливу, його пріоритети. Так, визначення Концепцією адміністративної реформи надан-

ня послуг населенню в якості одного з пріоритетів державного управління [8, с. 7] обумовлює потребу внесення суттєвих змін до стилю діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування. Причому усіх рівнів, але щонайперше – місцевого. Йдеться про свослідну “маркетингізацію” взаємовідносин між громадянином та органами влади, їх апаратом. Громадянин з “прохача” перетворюється на “клієнта”. Стара бюрократична модель задоволення звернень громадян має бути замінена на ринкову. Причому “у сучасних умовах особливість надання державних послуг полягає не тільки в кардинальній зміні ставлення державного службовця до громадянина, а й у необхідності адаптації цих послуг до європейських стандартів та умов міжнародного співробітництва” [7, с. 11]. Для нашої вітчизняної традиції адміністрування це справжня світоглядна революція, докорінна зміна стилю діяльності владних структур.

*Індивідуальний стиль державного управління* – це загальний стиль, сприйнятий відповідно до конкретних умов управлінської діяльності і рис персоналу певного державного органу і його апарату. Визначальний вплив на індивідуальний стиль діяльності як самого державного органу, так і його апарату справляють соціально-психологічні характеристики особистості керівника, його індивідуальна манера поведінки і діяльності, сукупність прийомів, способів і методів роботи. Отже можливо неспівпадання загального та індивідуального стилів.

У науковій літературі виділяється декілька різновидів (видів) стилю державного управління.

*Директивний стиль (адміністративно-командний)*. Це стиль, який характеризується високою концентрацією влади і централізацією управління, наданням переваги вертикальним (зверху вниз) зв’язкам і єдиноначальності. На індивідуальному рівні він легко набуває рис авторитарного. Для такого стилю властивим є постійне втручання керівника у справи підлеглих, жорсткий контроль за виконанням його особистих розпоряджень, застосування адміністративних санкцій. Керівник

визначає не лише завдання, а зазвичай і спосіб його виконання, виключаючи таким чином елемент творчості й ініціативи.

По суті справи, керівник реалізує свою особисту управлінську стратегію, нехтуючи думкою і професійністю виконавців. Для нього апарат працює лише тоді, коли виконує його безпосередні вказівки. Періодичні “встряски” розглядаються як обов’язковий інструмент підтримання в апараті робочої напруги.

Адміністративно-командний стиль не визнає технології державно-управлінської діяльності, менеджменту. Рішення, що приймаються в його межах, часто всебічно не обґрунтовані, не забезпечені ресурсами. Вони, як правило, мотивуються “державними інтересами” без врахування реальних можливостей, тобто – “результат за будь-яку ціну”. Це стиль, що у вітчизняній державно-управлінській традиції має своїми витокami “революційну доцільність” і був орієнтований на виконавчу дисципліну під страхом спершу – звинувачення у саботажі, а пізніше – втрати партійного квитка.

Він буває виправданим (хоча також не завжди) за надзвичайних умов, але не може бути прийнятним у повсякденні з огляду на лібералізацію економічних відносин, тенденції децентралізації державного управління і принципову зміну його ідеології, демократизацію суспільного життя. Такий стиль характерний для управлінців-непрофесіоналів, які обіймають керівні посади. Та навіть тоді, коли керівник достатньо підготовлений, він не в змозі у такий спосіб забезпечити високоефективне і стабільне функціонування управлінської системи. Адміністративно-командними методами можна досягти хіба що разових успіхів.

Адміністративно-командний стиль негативно впливає на формування кадрового складу апарату органів влади, “вимиває” з нього професійно підготовлених, творчих і самостійно мислячих працівників. Посередність, орієнтована на механічне виконання розпоряджень (і не більше), стає центральною постаттю в апараті.

Директивний стиль ґрунтується на так званій теорії “Х”. Ще в 60-ті роки минулого століття професор Мічиганського університету США Дуглас Макгрегор обґрунтував дві концепції орга-

нізації управління, заснованих на поділі людей на два типи (теорії “Х” та “У”). Згідно з теорією “Х”, середній індивід за своєю природою не любить трудитися і при можливості уникає праці. Відтак більшу частину людей внаслідок їх природженої неприязні до роботи необхідно примушувати до того, щоб вони достатньо напружено працювали для досягнення цілей організації. Окрім того, пересічний громадянин нібито надає перевагу, щоб ним керували, не прагне брати на себе відповідальність...

Згідно з теорією “У”, людина здатна і буде сама себе контролювати при досягненні цілей, у яких вона зацікавлена; середній індивід за відповідної підготовки і умов не тільки бере на себе відповідальність, а й прагне до неї; здатність яскраво проявляти фантазію, винахідливість і творчий підхід до вирішення проблем організації притаманна скоріше широкому, аніж вузькому загалу людей... [3, с. 316-326].

Спробою поєднати названі теорії є теорія “Z”. Вона виходить з доцільності колегіального прийняття рішення при відповідальності за його прийняття однієї особи; значимості неформальних відносин, за яких “усі спілкуються з усіма”; здатності кожної людини діяти на свій розсуд і працювати автономно, без контролю тому, що вона користується довірою; використання самоконтролю та ієрархічних форм контролю... [9, с. 88-92].

По суті, ці дві останні теорії (“У” і “Z”), доопрацьовані управлінською науковою думкою, покладені в основу демократичного стилю управління, в тому числі державного.

Демократичний стиль – це стиль, який передбачає активні зворотні зв’язки, а також надання підлеглим самостійності відповідно до їх компетенції і професійної підготовленості, підготовку і прийняття рішень при їх діяльній участі, створення необхідних передумов для виконання роботи, поважливе ставлення до підлеглих. При цьому колегіальність при прийнятті рішень не виключає персональної відповідальності за їх виконання. Демократичний стиль надає можливість для вияву творчої активності та свободи підлеглих у виконанні управлінських завдань, сприяє

задоволенню їх творчо-професійних потреб. Завдяки цьому забезпечується висока ефективність функціонування апарату.

Виділяють і такі види стилю управління, як ліберальний, кампанійський, ін. Зокрема, сутність так званого *кампанійського стилю* полягає в організації діяльності передусім через проведення організаційних заходів. Його раціональність чи нераціональність залежить від “міри”. Проведення заходів мобілізує апарат на досягнення чітко сформульованого завдання. Його конструктивність закінчується тоді, коли заходи (конференції, семінари, комплексні перевірки і т.д.) перетворюються в самоціль, починають розглядатися і як кінцевий результат, і як єдино прийнятна форма функціонування державного органу чи установи.

Досвід переконує, що найбільш продуктивним і перспективним є демократичний стиль державного управління. Він адекватний світовим тенденціям демократизації суспільного життя. Для нього характерним є глибокі органічні взаємозв’язки органів державної влади з громадянами і їх об’єднаннями, залучення широкого загалу до участі у вирішенні суспільних проблем. Демократичний стиль забезпечує становлення і підтримку в усій системі державних органів гуманних взаємовідносин між керівниками і підлеглими, конструктивних і коректних відносин між сторонами державно-управлінських відносин в цілому. Завдяки йому в апаратах органів державної влади формується атмосфера довіри і взаємоповаги.

У ст. 3 Закону України “Про державну службу” визначено основні принципи, на яких ґрунтується державна служба і які визначають ідеологію саме демократичного стилю державно-управлінської діяльності: служіння народу України; демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини і громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов’язків і дисципліна; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об’єднань громадян.

Названі вище стилі, а також інші, описані в науковій літературі, на практиці майже ніколи не зустрічаються в чистому вигляді. Як правило, стиль діяльності державного органу чи посадової особи включає елементи різних його типів. Усе залежить від пропорцій, тобто які саме елементи є визначальними.

Начасі ці пропорції обумовлюються у тому числі ще значною часткою представників колишньої партійної номенклатури в керівному складі державної служби, особливо на регіональному рівні, і невеликою кількістю молодих кадрів, відсутністю у них досвіду та належної професійної підготовки.

Як показує аналіз, від 50% до 70% керівників органів місцевої влади, які обіймають посади 2 - 4 категорій, мають багаторічний (10, 15 і більше років) стаж роботи в апаратах державних і політичних органів СРСР. Позитивне значення цього факту полягає у тому, що владні структури очолюють кадри з досвідом керівної роботи. Негативне – у збереженні сформованих в умовах адміністративно-командної системи підходів до вирішення принципово нових завдань.

Резерви раціоналізації стилю державного управління містить фактично кожен його елемент. На це спрямована адміністративна реформа, якщо не розглядати її вузько, лише в межах змін організаційно-функціональної структури державного управління.

*Перше.* Важливо не тільки усвідомлювати, а й керуватися на практиці тим, що реальність, дійсність, “буття” управління проявляються тільки в управлінських впливах. Управління немає, якщо немає управлінського впливу на відповідні процеси, незважаючи на рішення, організаційні заходи, вольові дії керівників. Власне управлінська діяльність має обслуговуюче значення стосовно управлінського впливу, який проявляється тільки через реальні зміни в об’єкті управління.

*Друге.* Забезпечення “достатності” державно-управлінського впливу. Ефективність досягається не завдяки кількості заходів, їх “щільності” і т.д. Керованим процесам потрібні адекватні ор-

ганізаційні форми, чітко визначені цілі, норми, що правильно регулюють зовнішні параметри діяльності і дають простір ініціативі; ресурсне забезпечення, стимули, демократичні процедури контролю. Потрібна така архітектура і топологія впливу, яка б “увімкнула” механізм самоорганізації керованої системи, спрямувала її саморух у суспільно значимому напрямі.

*Третє.* Якщо формування актуальних управляючих впливів є першою метою, на яку має бути орієнтований стиль діяльності державного органу і його апарату, то другою є доведення цих впливів до керованих процесів. Державно-управлінська система має ієрархічну структуру. Не завжди ланки нижчого рівня адекватно сприймають управляючі впливи, що виробляються на вищих рівнях. Підчас такі впливи “зависають” на певному рівні, не доходячи до об’єкта управління.

*Четверте.* Утвердження колегіальності саме як форми організації управлінської діяльності. У сучасних умовах тільки колегіальність, що реалізується в межах субординації, може забезпечити належну інтеграцію різних за змістом знань, умінь і досвіду, всебічне врахування багатоманітних цілей, інтересів, цінностей, причин і наслідків, підготовку оптимального управлінського рішення, формування атмосфери його сприйняття виконавцями.

*П’яте.* Подальший розвиток зв’язків з громадянами, різними сегментами суспільства. Йдеться, по-перше, про активне включення в процес державного управління його соціального механізму і, по-друге, про забезпечення прозорості в діяльності державних органів. Це дві органічно взаємозв’язані сторони процесу комунікації в державному управлінні.

*Шосте.* Підвищення політичної, правової та управлінської культури кадрів управлінців. Критерієм оцінки загальної культури управління є ставлення до нього як до мистецтва.

Саме через стиль феномен державного управління проявляє себе не лише як наука, але і як мистецтво, не тільки як пе-



дантичний силогізм, але і як прониклива інтуїція, не тільки як досвід, але і як евристичне відчуття [1, с. 313].

Є загальні вимоги до стилю. Але управлінець-професіонал, тобто управлінець, який досконало оволодів технологією управлінської діяльності, творить свою, індивідуальну модель процесу. З огляду на неповторність, принципову унікальність суспільних процесів, він кожен раз формує систему впливу, адекватну особливостям конкретного об'єкта управління. І чим вище рівень його професіоналізму, загальної культури, тим вільніший він у своїх діях. Отже, йдеться про послідовне утвердження інноваційних та активно-творчих начал у стилі державного управління, коли управлінська діяльність набуває значення естетичної цінності.

**Сьоме.** Багато важить створення в апаратах органів державної влади відповідного соціально-психологічного мікроклімату, який об'єктивно формує тип поведінки і діяльності працівників.

Постійне напруження волі, вантаж відповідальності, дисциплінованість, підпорядкування власного "я" виконанню повноважень відповідно до державної посади – це природні риси, притаманні діяльності в апараті нормального державного органу. І якщо їх немає, то не можна розраховувати на авторитетність цього органу і ефективність його управлінської діяльності [1, с. 169]. На етапі, коли відбувається реальна зміна персонального складу державної служби, цей момент набуває особливої актуальності.

**Восьме.** Резервом раціоналізації стилю державного управління виступає також аналіз і оцінка якості управлінської діяльності. Підчас цей процес ототожнюється з критикою і самокритикою, що далеко не одне й те ж саме. Вітчизняна практика продемонструвала форисейство процесу критики і самокритики, які часто зводилися та й досі зводяться до приниження людей, а то й зведення рахунків. Аналіз і оцінка мають за мету виявити правду про управляючий процес. У державному управлінні в жодному разі не можна спиратися на неправдиві дані чи напівправду, тобто не враховувати всю сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів. Державне управління зав-

жди спрямоване на досягнення суспільно значимих цілей, зачіпає інтереси і долі багатьох людей.

*Дев'яте.* Одним із засобів формування і удосконалення наукової організації управлінської діяльності є правова регламентація стилю управління.

Безперечно, людина – головна, центральна постать в управлінні, але суспільство не може покладатися тільки на добрі якості тієї чи іншої людини, тим більш тієї, яка обіймає керівну посаду. Воно повинно мати тверді гарантії, надійні механізми і регулятори, які б за будь-яких умов забезпечували діяльність посадової особи в необхідному напрямі і в соціально-визначених формах, методах і процедурах [1, с. 314-315]. Тому стиль державного управління обов'язково має регламентуватися чітко визначеними цільовими, функціональними і організаційними характеристиками органів державної влади, які визначають їх місце і правовий статус в ієрархії системи державного управління; юридично закріпленими і, відповідно, практично використовуваними формами, методами і процедурами управлінської діяльності державних органів і їх посадових осіб.

Доцільно розробляти регламентаційні акти, у яких раціонально розподіляти сукупну управлінську діяльність і описувати як функції і повноваження по кожній посаді (робочому місцю) в апараті, так і взаємозв'язки і взаємозалежності між посадами. Тоді кожен службовець буде знати не лише свої обов'язки (це йому відомо з посадової інструкції), а й своє місце в загальній діяльності апарату.

Загалом, у державному управлінні немає дрібниць. Тут усе має значення, усе впливає на його рівень, а отже на авторитет держави.

Стиль державного управління правомірно розглядати як один з критеріїв оцінки державної кадрової політики. Відтак визначені вище резерви його раціоналізації, по суті справи, окреслюють коло актуальних проблем, на розв'язання яких має бути спрямована державна кадрова політика з врахуванням нової суспіль-

ної реальності. Ця реальність проявляється у політичному й економічному плюралізмі, зростанні ролі науки в організації державного управління, в об'єктивній потребі широкого застосування сучасних інформаційних технологій в управлінській діяльності, ін. Тобто мова уже про невідкладну необхідність формування нового типу персоналу державної служби, причому на усіх рівнях – на центральному, регіональному і субрегіональному.

Фундаментальні засади розв'язання цієї проблеми, конкретні напрями діяльності щодо забезпечення становлення професійної і стабільної державної служби визначені у Стратегії реформування системи державної служби в Україні та в Комплексній програмі підготовки державних службовців, що затверджені указами Президента України відповідно від 14 квітня 2000 року №599 та від 9 листопада 2000 року №1212.

За великим рахунком, на часі йдеться про розбудову інституту державної служби на новій системі цінностей. Вона тільки формується і “до її складу входять як цінності, єдині для всіх соціальних груп, так і специфічні цінності, зумовлені професійною діяльністю державних службовців. До останньої групи... належать цінності державної служби, пов'язані з загальною управлінською культурою (цінності, притаманні державним службам розвинутих країн, та цінності, актуальні для державної служби України, що реформується), і базові цінності, що становлять основу державницького світогляду державних службовців” [7, с. 11]. І що не менш важливо – йдеться про здатність органів державної влади та органів місцевого самоврядування активно сприяти формуванню і утвердженню нової системи цінностей українського суспільства в цілому.

### Література.

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – С. 167-202; 313-335.
2. Войтович Р.В. Взаємозв'язок ідеології, технології та стилю у державному управлінні: Автореф. дис... к.н. з д.у.: 25.00.01/

УАДУ при Президентові України. – К., 2000. – 19 с.

3. Гвишиани Д.М. Организация и управление. – М.: Наука, 1972. – 536 с.

4. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. – М.: “Статут”, 2000. – С. 621-665.

5. Державна служба в Одеській області у 2001 році. Статистичний збірник / Держкомстат України; Одеське управління статистики. – Одеса, 2002. – 27 с.

6. Закон України “Про державну службу” // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №52. – Ст. 490.

7. Кравченко М.В. Формування та впровадження нової парадигми соціальних цінностей українського суспільства (управлінський аспект): Автореф. дис... к.н. з д.у.: 25.00.01 / УАДУ при Президентові України. – К., 2001. – 20 с.

8. Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. – К., 1998. – 61 с.

9. Оучи Уильям. Методы организации производства. Theogy “Z”. Японский и американский подходы: Пер. с англ. – М., 1984.