

ДЕФОРМАЦІЇ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ЯК КРИЗОВІЙ ДЕРЖАВІ ПОСТРАДЯНСЬКОГО ТИПУ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 1(32), с. 26–32

Сучасна українська держава у процесі свого історичного транзиту до демократії зітворюється із системним комплексом проблем, що ставлять під сумнів саму перспективність українського державного проекту.

Це не просто криза і стагнація економіки, низький рівень життя людей і ціннісний хаос. Спостерігається стрімкий регрес суспільства і держави, пов'язаний значною мірою з деформацією державного управління, від неефективності якого значною мірою залежить доля країни, держави і його громадян. Український дослідник Б. Будзан справедливо констатує кризу керованості в українському суспільстві, неадекватність управління, кризу людських відносин, що порушує принципи стимулювання, відповідальності і дисципліни, чіткості виконання прийнятих рішень, суворого контролю і санкцій, корпоративної етики [1, 196].

Тому важко переоцінити значення для долі українського суспільства осмислення деформацій державного управління і вироблення способів його стримування. Йдеться про крайню неефективність державного управління, його нетехнологічність, негативні наслідки від прийняття неправильних управлінських рішень, чисельні конфлікти, що паралізують державу, гальмують процес її відновлення. Позначимо їх найбільш коректним терміном — “деформації державного управління”. Цей термін охоплює певні типові явища, для характеристики яких використовується доволі багато нечітких термінів, таких як “проблеми”, “пороки”, “недоліки” і “помил-

ки”, “негативні наслідки” тощо. Останні в теорії американського соціолога Р. Мертона одержали назву “дисфункцій”. Таким чином, термін “деформація державного управління” відображає два основних класи явищ відхилення самого змісту державного управління від норми і негативність наслідків такого управління.

Звернемо увагу на недоліки зазначеного терміна. Вони полягають у тому, що деформація є результатом трансформації зробленого стану управління. А таким воно в перехідному і кризовому суспільстві ніколи не було. Швидше за все, деформація є не тільки наслідком невдалих реформ і стихійних змін, а й являє собою невідповідність норми.

Вивчення цих явищ дуже актуальне, оскільки дає можливість зрозуміти як в остаточному підсумку виробити програми і технології їх подолання (табл. 1). Розглянемо сутність, типології і тенденції розвитку деформацій сучасного державного управління.

Щодо природи цих явищ існує кілька підходів. Найбільш поширене бачення причин деформацій державного управління в поганій спадковості. Свого часу більшовики як основну причину всіх недоліків при соціалізмі бачили дурне спадкування капіталізму, а самі ці явища трактувалися як так називані “рідні плями капіталізму”. Стосовно

самої держави, то вона в марксизмі розглядалася як історично тимчасове явище, на зміну якому прийде суспільне самоврядування. Таким чином, за державою споконвічно визнавалася недосконалість, яка буде ліквідована шляхом її історичного знищення.

В умовах демократичного розвитку як аргумент усіх недоліків починають використовувати спадщину вже не капіталізму, а соціалізму. При цьому обидві позиції — більшовицька і демократична — принципово близькі абсолютизацією соціально-генетичного підходу до деформацій. Варто підкреслити, що пояснення загально-соціологічного і генетичного планів не позбавлені здорового глузду, але вони не можуть бути вичерпними.

Продуктивний підхід до пояснення масштабності деформацій державного управління висуває О. Прохоров, який сформував концепцію російської моделі управління. Мова йде про те, що система управління, і це характерно для всієї історії як України, так і Росії, досягає крайньої деградації на її нестабільній, мобілізаційній фазі. Причина цього в тому, що в умовах мирного і стабільного розвитку система управління витрачає свої життєві сили на хронічні узгодження, що призводить до неприйняття невідкладних управлінських рішень. Тому наслідком цього є необхідність більш частішої заміни керівників у кожній організації й у країні в цілому [6, 198–199]. Потім настає етап мобілізації, і управлінська система починає доволі швидко й успішно вирішувати завдання, що стоять перед нею. Однак ціна її досягнень неминуче тягне і величезні втрати. Тому ціна управлінських перемог є дуже великою. Відмінність України від Росії у цьому плані тільки в тому, що мобілізація в ній паралізована публічною віртуальною демократією, яка неминуче робить деформації хворобливими, такими, що ставлять під сумнів саме майбутнє української державності.

Достатньо переконливим варіантом пояснення деформацій державного управління є інноваційний підхід, обґрунтований Й. Шумпетером, відповідно до якого державні форми

у процесі історичного розвитку суспільства через їх високу консервативність, тверду інституціональність на визначених етапах суспільного розвитку або різко відстають, або забігають наперед порівняно з формами економічного, політичного, соціального і духовного життя суспільства. Вони стають неадекватними суспільному буттю. Якщо процес відновлення їх буття затримується, то починається взаємна адаптація одна до одної, у тому числі і шляхом деформацій. Таким чином, деформації державного управління не тільки успадковуються, а й виникають самі по собі. Вони є в остаточному підсумку результатом гальмування інноваційних процесів у державному організмі.

Парадоксально й те, що деформації управління значною мірою сприяють не тільки низьким темпам змін, а й високим темпам неправильно організованих змін. Не можна не погодитися з К. Клок і Дж. Голдсмітом, які пишуть: “Якщо намагатися керувати процесом змін за класичною схемою, ми зіштовхнемося з подальшим зміцненням ієрархії, бюрократії, автократії й ослабленням тенденцій, що позначають становлення демократії і самоврядування на основі співробітництва” [4, 337]. Це, безсумнівно, веде до зміцнення фундаменту деформацій управління.

Заслуговує на увагу позиція відносно того, що деформації державного управління є результатом кризи управлінської думки. Не можна не погодитися з О. В. Тихоновим у тому, що “управлінська думка” зіштовхнулася з проблемами теоретико-методологічного плану. Вона шукає подолання того однобічного, одномірного трактування управління, що склалося на початку індустріальної епохи [7, 32]. По суті, ми постали перед проблемою неадекватності управління, що була сформульована В. В. Буреґою [2]. Основна причина деформацій у тому, що неадекватна управлінська теорія призводить до неадекватності управлінської практики. Ментальна криза в головах керівників деформує державно-управлінську систему.

Не позбавлений здорового глузду підхід, що апелює до розмноження деформацій у

благодатному середовищі держави через появу своєрідних зон епідемії, гниття, які поступово охоплюють весь державний організм. По суті, ми маємо справу зі своєрідною транскрипцією мікробіологічної доктрини деформацій державного управління. Справді, приклади безкарності корупції у вищих ешелонах державного чиновництва подібні до інфекцій і швидко поширюються на нижчі рівні ієрархії управління.

Цікава концепція ланцюгових реакцій, яка полягає в тому, що порушення в державному управлінні являють собою ланцюжки деформацій, які пронизують державу.

Існує і геополітичний аспект деформації державного управління в Україні, що зумовлений конкуренцією за вплив на Україну геополітичних акторів. Вони і створюють зону спонтанного хаосу, сповільнення розвит-

ку, постійної зміни геополітичних орієнтацій, що в остаточному підсумку постійно відтворює деформації, призводить до згасання пасіонарної енергії нації. У концептуальному сценарії майбутнього надається перевага розвитку “нового феодалізму”, передбачається розширення “зон кризи” або географічних районів, де норми права не діють, але постійно пульсують конфлікти [3, 465]. Якщо це так і тенденції дисфункціонального розвитку будуть зберігатися, то Україна може перетворитися в зону нового феодалізму вже в найближче десятиліття.

Згідно з нашою точкою зору кожна з наведених нижче доктрин має реальні підстави. Деформації державного управління виникають у результаті постійного хаосу в перехідних кризових системах, в яких існують дуже серйозні проблеми з нормами. Усе це ство-

Таблиця 1

Проблеми і шляхи вдосконалення управління як соціального інституту

Аспект управління	Його проблеми	Удосконалення управління
Нормативно-правовий аспект	Нерозвиненість нормативно-правової бази, її авторитарність і суперечливість	Формування нормативно-правової бази, її демократизація і лібералізація, підвищення відповідальності за результати управління
Організаційний аспект	Кризовість, конфліктність організацій, низький інноваційний тонус	Стратегічне планування організацій, інноваційний і антикризовий менеджмент
Кадровий аспект	Низький рівень підготовки кадрів, їхній бюрократизм, безвідповідальність, корупція, незахищеність	Підвищення якості підготовки управлінських кадрів, боротьба з бюрократизмом і корупцією
Діяльнісний аспект	Неефективність управлінських рішень, слабка технологічна, інформаційно-аналітична і комп'ютерна забезпеченість управління	Підвищення ефективності діяльності шляхом її технологізації, системний підхід, зв'язок з населенням, інформатизація

Таблиця 2

Класифікація деформацій державного управління

Підстава класифікації	Види деформацій, їх характеристика
Місце в системі управління	<p>Функціональні – являють собою деформацію основних функцій державного управління, що призводить до зростання його дисфункціональності</p> <p>Структурні – різного роду структурні деформації, найчастіше гіпертрофованість окремих ланок структури</p> <p>Організаційні – дисбаланс організації державної влади і управління, найчастіше виявляється у надмірній жорсткості або нечіткості організаційних структур</p> <p>Програмні – помилки стратегій, програм, планів і прогнозів, найчастіше у вигляді ресурсної незабезпеченості і відсутності систем управління програмами</p> <p>Ментально-культурні – неадекватність ментальності й управлінської культури, помилковість тієї філософії й ідеології державного управління, що застосовуються</p>
Ідентифікація дії суб'єкта	<p>Злочини – пов'язані з усвідомленим або неусвідомленим порушенням закону</p> <p>Прорахунки – пов'язані з помилковими діями</p>

Тип соціальних форм	<p>Бюрократизація – роздутість і заплутаність апарату управління, багатописання, підміна законів підзаконними актами, тяганина, консерватизм, неприступність, протекціонізм</p> <p>Корупція – використання службового становища з метою особистої наживи</p> <p>Порушення прав людини – різні аспекти порушення прав і свобод громадянина державними органами і посадовими особами державного управління та місцевого самоврядування</p> <p>Руйнування системи управління – свідомі або неусвідомлені дії, що призводять до втрати організованості, припинення функціонування системи управління, її розвалу</p> <p>Зниження ефективності системи управління, дезорганізація, деморалізація, демотивація – дії, що призводять до погіршення результативності функціонування системи, зниження організованості, рівня корпоративної моралі і мотивації</p>
Тип суб'єкта	<p>Командні – є результатом командної діяльності або бездіяльності</p> <p>Персональні – виникають завдяки діяльності або бездіяльності керівника</p>
Соціальний час	<p>Утопізація – втілення в сьогодення утопічних моделей майбутнього</p> <p>Неадекватна актуалізація – актуалізація того, що не є актуальним</p> <p>Ретроризація – втілення в сьогодення безперспективних моделей минулого, що гальмують розвиток нововведень</p>
Джерело походження	<p>Власні – викликані діями суб'єктів управління, національними особливостями системи державного управління</p> <p>Далекі впливи – викликані негативними впливами суб'єктів або факторів глобального співтовариства</p>
Можливість усунення	<p>Принципово нездоланні – не можуть бути усунуті із суспільної системи через їх генетичну зумовленість</p> <p>Принципово переборні – можуть бути переборені при виникненні більш сприятливих впливів і відповідної активності суб'єктів управління</p>

рює умови для деформацій, що швидко виникають і починають масштабно поширюватись, вражаючи основні ланки системи управління (табл. 2). Незалежно від домінування механізмів їх виникнення, вони проявляються по всіх основних аспектах управління: нормативно-правовому, організаційному, кадровому і діяльнісному. Наведена таблиця характеризує стан проблем і шляхи вдосконалення управління за цими аспектами.

Деформації державного управління характеризуються значною розмаїтістю і можуть класифікуватися на таких підставах: місце в системі управління, ідентифікація дії суб'єкта, тип суб'єкта, соціальний час, походження, можливість усунення.

Серед причин деформації державного управління як галузі практичної діяльності найважливішим є його надмірна політизація. Нині, як ніколи, істотно посилилася залежність державного управління від політичної кон'юнктури. Періодичні зміни влад-

них команд щораз завершуються чищеннями державного апарату не за принципом професіоналізму, а за принципом “замінімо чужих на своїх”. Це призводить до поступового вимивання з державної служби фахівців, багато з яких ідуть у конкуруючий з державою бізнес.

Головний біль усього українського суспільства — корупція посадових осіб, органів державної влади і місцевого самоврядування, що набула інституціонального характеру і організованих форм, проросла в державні структури. Негативні наслідки від системної корупції в Україні колосальні. Це не тільки величезні матеріальні втрати з нижньою межею близько 12 млрд справ, а й розширення тіньової економіки, виключення можливостей успішного росту чесного бізнесу, руйнування основ конкуренції, що не дає змоги державі виступати регулятором економіки, посилює організовану злочинність, деформує мотивацію керівників і відповідальність влади, паралізує демократію і робить її формально-декларативною [5, 25–27].

Система управління характеризується ціннісним хаосом, коли нерідко чиновники органу державного управління керуються прямо протилежними цінностями, практично не розвинений державний корпоративізм. Існує реальний конфлікт між державним і національним патріотизмом. Найактуальнішим у ціннісному управлінні є проблема довіри, дефіцит якої для України має негативні наслідки.

Ця проблема детально досліджена духовним спадкоємцем М. Вебера американським дослідником Ф. Фукуямою, який розглядає фактор довіри як ключову характеристику людського суспільства, що виявляється як на індивідуальному рівні, так і на рівні соціальному (довіра до суспільних інститутів і держави в цілому) [9, 6]. Він пише: “Узагалі ж довіра має як мінімум дуже важливу цінність із прагматичної точки зору. Довіра – це своєрідне мастило суспільного механізму. Воно вкрай ефективно; маючи можливість покласти на слово іншої людини, ти заощаджуєш собі зусиль” [9, 254]. Поширеність довіри несе значну економію суспільства у справах корупції, судових витрат і контролюючих органів. Виникнення довіри він пов’язує з тим, що співтовариство розділяє визначений набір моральних цінностей, і його члени внаслідок цього можуть покладатися на передбачуване і чесне поведіння один до одного [9, 257]. Ф. Фукуяма розглядає соціальний капітал суспільства як результат наявності довіри між його членами [9, 53].

Державне управління в Україні практично цілком позбавлене “мастила” довіри, що в подальшому призведе до пробуксовування і руйнування його механізмів. Історичний проект України може розбитися об типові помилки, яких припускаються топ-менеджери провідних корпорацій світу: кумівство, жадібність і невизнання власних помилок. Фактор кумівства є безуспішною спробою компенсації нестачі довіри. Жадібність – фактор витиснення з управління довіри. А невизнання помилок є закономірним результатом в умовах дефіциту довіри. Синді Фінкельштейн виокремлює чотири синдроми, що несуть небезпеку комерційній діяльності корпорації: “1) помилкові погляди керівника,

що призводять до того, що в компанії складається перевернутий уявлення про дійсність; 2) згубні установки, які “консервують” це перевернутий уявлення; 3) збій роботи комунікаційних систем, що мають забезпечити проходження потенційно важливої інформації; 4) лідерські якості, які заважають керівникам компанії коригувати обраний організацією курс” [8, 30]. Таким чином, значну роль в управлінні загалом і державному управлінні зокрема починають відігравати глибинні особистісні якості, світогляд і цінності, роль яких практично не досліджена.

Особливо деформується діяльність самих керівників. Мова йде насамперед про деформації стилю управління. Зазначимо, стиль управлінської діяльності являє собою відносно стійку систему способів, методів і форм практичної діяльності менеджера, у яких поєднується індивідуальний управлінський досвід і сформована в суспільстві система вимог до управління. Стиль містить у собі також манеру і спосіб поведіння менеджера у процесі підготовки і реалізації управлінських рішень. Тому стиль управління це:

- система діяльності керівника;
- індивідуальні якості, притаманні конкретному керівникові;
- сукупність способів і методів, яким він віддає перевагу;
- перетворені через індивідуальну практику сформовані в суспільстві вимоги до управління;
- спосіб, манера поведіння.

Деформації стилю відрізняються різним ступенем руйнування підвалин його цивілізованості. При цьому найбільш глибокі, системні деформації призводять до того, що виникають і надто поширюються девіантні стилі управління. Схарактеризуємо найбільш небезпечні з них.

1. **Патерналізм**, тобто такий стиль, що характеризується турботою про людей. Керівник, який дотримується цього стилю, поводить як батько сімейства. Він піклується про підлеглих, “пробиває” для них пільги, поздоровляє на свята й у дні народження. Але нерідко за це вимагає бездумної покорі. Основ-

на причина розвитку цього стилю полягає у незахищеності чиновників апарату в умовах його постійного відновлення. На думку керівника, виживати в кадрових змінах мають самі підлеглі. Наслідком цього стилю є формування не професійних, а споживчих команд чиновників, схильних до “дерібану”.

2. **Опартунізм**, що припускає поєднання будь-яких або всіх можливостей, що здатні зміцнити становище керівника або дати йому особисті переваги. Керівник-опортуніст підлаштовує всіх і кожного під свої інтереси. Його поведження мінливе, непостійне, але чітко й однозначно зорієнтовано і замкнено на власній особистості. Цей стиль зумовлений необхідністю постійного пристосування до нововведень і кадрових змін. Наслідком цього стилю є втрата державним службовцем здатності самостійно мислити і діяти, діяльність за принципом “чого бажаєте?”
 3. **Фасадизм**, що ґрунтується на прикрашенні зовнішніх фасадних сторін управління. Керівник фасадного типу надає величезну увагу іміджу, символам, традиціям, святкам організації, але не звертає увагу на її проблеми. Суть стилю полягає у проявах кризи, яку переборюють, з якою хочеться швидко впоратися і показати досягнення управління. Наслідки стилю – у втраті почуття реальності, переході до неадекватної ситуації управління, демонстрації успіхів.
 4. **Пофігізм**, що являє собою повну байдужість керівника до всіх аспектів функціонування організації і діяльності підлеглих. При цьому стилі події повинні йти так, як мають йти. Усяке бажання змінити хід подій обривається короткою фразою: “Не висувайся!” Такий стиль характерний для депресивних ситуацій, організацій і керівників.
 5. **Нарцисизм**, що подібний до поведження міфологічного Нарциса, закоханого в себе. Цей стиль характеризується перетворенням керівника в епіцентр організації, який позбавлений здатності ба-
- чити і розуміти інтереси, сподівання і проблеми інших людей. Для нього суттєвим є лише він один, існують тільки власні думки, дії і почуття. При цьому всі досягнення організації стають досягненнями тільки керівника, а недоліки – результатом діяльності співробітників. Часто цей стиль підкріплюється примхливістю керівника. Носіями такого стилю в державному управлінні найчастіше є вихідці з політики.
 6. **Кумізм**, характеризується тим, що діяльність керівника зводиться до проявів турботи до своїх родичів і кумів, які доволі часто заповнюють у державній організації вільні вакансії. Такий стиль є ознакою низького рівня сучасної культури керівника і його залежності від традицій.
 7. **Телефонізм**, характеризується безперервними телефонними розмовами керівника. Він постійно говорить по кількох мобільних і службових телефонах, створює в оточуючих відчуття його повної зайнятості, перед якою блякнуть усі найневідкладніші справи організації.
 8. **Гудвінізм**, ґрунтується на аналогії зі стилем Великого Гудвіна в казці Олександра Волкова “Чарівник Смарагдового міста”, правління якого забезпечувалося двома інструментами: величезною дистанцією правителя від підлеглих і окулярами, що змушували бачити навколишній світ у смарагдовому світлі. При цьому значна дистанція використовується керівником як спосіб маскування своєї професійної невідповідності.
 9. **Хамізм і скулсіанство**, характерний для керівника з низькою загальною культурою. Це стиль керівника-хама, який отримує задоволення від психологічного садизму. Стиль ґрунтується на принципі “Підлеглий завжди неправий”. Стосовно скулсіанства, то тут мова йде про запозичення керівником технологій комунікації з підлеглими і конкурентами у маленького звірка скулса, який бореться зі своїми ворогами винятково смердючим струменем

випорожнень. Наслідки від стилю до- сить різноманітні: ліквідація конкурентів, збільшення дистанції з підлеглими, втрата ініціативи тощо.

Стильові деформації, як і деформації інших типів, знижують рівень цивілізованості і ефективності державного управління, відкидають його в далеке доіндустріальне минуле. Але найголовніше в тому, що деформації гальмують вихід суспільства і держави з кризи, породжують у населення відчуття безнадійності.

Тому розробки технологій подолання деформацій державного управління нині є одним з найактуальніших завдань державного управління як галузі науки. Це питання заслуговує спеціальних досліджень. Ми розглянули лише на найефективніші шляхи їх подолання, якими виступають:

- по-перше, системні дослідження деформацій державного управління, які є інструментарієм практично всіх соціально-гуманітарних наук, побудову їх концепції, налагодження системи моніторингу;

- по-друге, формування в суспільстві уявлення про досягнення державного управління, особливо в країнах Європейського Союзу, про нормативно-правове регулювання управлінської діяльності;

- по-третє, налагодження системи внутрішнього і зовнішнього контролю в органах державного управління та органах місцевого самоврядування, особливо контролю з боку громадянського суспільства;

- по-четверте, проведення цілеспрямованої кадрової політики у сфері державної служби, що включає підбір, професійне навчання, розміщення і просування кадрів.



Література

1. Будзан Б. Менеджмент в Україні: сучасність і перспективи. – К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 20001. – 349 с.
2. Бурега В. В. Социально-адекватный менеджмент. В поисках новой парадигмы: Монография. – К.: Изд. центр "Академия", 2001. – 272 с.
3. Государственная политика и управление: Учебник: В 2 ч.; Ч. 11 // Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М.: Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2007. – 495 с.
4. Клок К., Голдсмит Дж. Конец менеджмента и становление организационной демократии. – СПб.: Питер, 2004. – 368 с.
5. Коррупция в системе государственного управления Украины (значение, причины и механизмы искоренения) // [Электронный ресурс]: – Режим доступа: index.php?option=com_content&task=view&id=156&Itemid=11.012008. – 57 с.
6. Прохоров А. П. Русская модель управления. – М.: Эксмо, 2006. – 384с.
7. Тихонов А. В. Социология управления. – Изд. 2-е, доп. и перераб. – М.: Канон + РООИ "Реабилитация", 2007. – 472 с.
8. Финкельштейн С. Ошибки топ-менеджеров ведущих корпораций: Анализ и практические выводы: Пер. с англ. – 3-е изд. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2006. – 394 с.
9. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию: Пер. с англ. – М.: ООО "Изд-во АСТ": ЗАО НПП "Ермак", 2004. – 730 с.

Стильові деформації знижують рівень цивілізованості і ефективності державного управління, гальмують його розвиток і вихід суспільства і держави з кризи. Розробка технологій подолання деформацій державного управління є актуальним завданням державного управління як галузь науки і заслуговує на спеціальні дослідження.

Стилевые деформации снижают уровень цивилизованности и эффективности государственного управления, тормозят его развитие и выход общества и государства из кризиса. Разработка технологий преодоления деформаций государственного управления является актуальной задачей государственного управления как области науки и заслуживает специальных исследований.

Style of deformation reduces the level of civility and efficiency of public administration, hampering its development in and out of society and the state of crisis. Development of technologies to overcome deformities government issued urgent task of the government as science and deserves special study.

Надійшла 30 жовтня 2011 р.