

РОЛЬ І ВПЛИВ СВІТОВИХ ТА НАЦІОНАЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 3(30), с. 63–67

Питання формування сучасного типу державного службовця та проблеми кадрового забезпечення державного управління в сучасних умовах нині постають як багатоаспектний, багатограний і складний процес, що має свої особливості. Висхідною засадою щодо практичного розв'язання цього питання є кардинальні світові та національні трансформаційні процеси, які зумовлюють характер і особливості державного устрою окремих країн, визначають специфіку й особливості функціонування соціумів.

Сучасний світ перебуває під величезним впливом інтеграційних і глобалізаційних процесів, системних криз та суспільних трансформацій. Ці процеси значною мірою є закономірними, оскільки у XXI ст. людство увійшло з небаченими раніше науково-технічними досягненнями, хоча водночас і з великими загрозами навіть глобальної катастрофи, про що, зокрема, детально свідчать дослідження відомого американського вченого Д. Медоуза, який порівнював сучасний глобалізм з “Титаніком”, який рухається у напрямку глобального айсберга — катастрофи.

Інтеграція та світова глобалізація стали однією з важливих причин зміни політичної карти світу, яскравими прикладами якої стали процеси розпаду колишнього СРСР, міжнародної соціалістичної системи, появи на карті світу нових держав. Світ не лише став багатополярним: з'явилися такі процеси, як демократична глобальна інтеграція, глобальний солідаризм, міжнародний тероризм і т. ін. Виникла і загострилася екологічна проблема, на порядок дня вийшли проблеми сталого розвитку суспільств, прискорилися процеси економічної, соціальної, духовної трансформації і модернізації. Та головною проблемою останнього двадцятиліття є проблема кардинальної зміни політичних систем багатьох суспільств, формування нових засад державності, а відтак, по-іншому постали і проблеми управління, і насамперед державного управління.

Центральною проблемою, що принципово зумовлює зміну всього державного управління в

сучасній Україні, є, власне, існуюча зміна моделі держави, державного устрою, соціально-економічної системи. Такі кардинальні трансформації українського соціуму доволі ґрунтовно досліджені В. Будкіним, В. Горбатенком, В. Єременком, В. Кременем, М. Михальченком та іншими вітчизняними фахівцями. Йдеться про трансформації: а) політичної системи суспільства; б) економічних механізмів господарювання (перехід від планово-розподільчої до ринкової економіки); в) формування громадянського суспільства; г) становлення нових засад, норм і цінностей духовного життя. Закономірно, що однозначного визначення сутності такого перехідного суспільства у вітчизняній науці (і не лише у ній) немає. Найчастіше вживаються поняття “посттоталітарне суспільство”, “постсоціалістичне суспільство”, “пострадянське суспільство”, “перехідне суспільство”, “трансформаційне суспільство” і т. ін. Його ще називають: “слабке суспільство” (В. Кремень, Д. Табачник, В. Ткаченко); “несистемне, хаотичне суспільство” (М. Михальченко, В. Журавський, В. Танчер); “суспільство кардинальних перетворень” (В. Ворона, Є. Головаха) тощо.

За всієї різноманітності пояснення сутності суспільства і вживаної термінології у цілому, все ж йдеться про зміну моделі суспільства, а відтак і управління ним та процесами, що в ньому відбуваються.

Не вдаючись у більш детальний розгляд питань трансформаційних змін і процесів україн-

ського суспільства, вкажемо на те, що є головним — від чого залежить ефективність будь-яких управлінських процесів і рішень. На думку українського соціолога М. В. Туленкова, ефективність будь-якого керованого соціального об'єкта залежить від трьох важливих умов: 1) сприятливого навколишнього середовища; 2) правильно сформульованої стратегії (або довготривалої мети); 3) якості людських ресурсів (йдеться про тих, хто здійснює управління). При цьому більшість фахівців вважають, що інші (класичні) фактори виробництва взагалі — праця, капітал, технології та ін. — це просто результат зазначених вище умов. Більше того, праця і капітал, свого часу, є не чим іншим, як результатом третього, тобто — якістю управлінського (людського) потенціалу. Тут доцільно навести думку українського фахівця в галузі управління В. Колпакова, який вважає, що в Україні існує не криза в економічній сфері, а криза саме в управлінні. “В Україні, — пише автор, — роль, місце і важливість управління не зрозуміла і недостатньо враховується у стратегічному управлінні, в кадровій політиці. При розробці концепції розвитку країни до 2010 р. державні структури взагалі забули про концепцію державного управління як такої” [2, 95].

Інший блок проблем управління вочевидь пов'язаний з недостатньою, а то й взагалі незрозумілою сутністю управління, що стосується і державного управління. Відомий український психолог Н. Л. Коломінський постійно наголошував на тому, що ефективність управлінської дії, діяльності передусім залежить від психологічних аспектів, від соціально-психологічних механізмів розробки і реалізації рішень, які є предметом спільної, сумісної дії людей. Основною передумовою успішної діяльності керівника він вважав загальнопсихологічні механізми розробки, прийняття і подальшої реалізації управлінських рішень. Для цього потрібне гармонійне поєднання інтелектуальних, емоційно-вольових, комунікативних компонентів, які в сумі і забезпечують успіх у діяльності керівника. Хоча відомо, що при підготовці, підвищенні кваліфікації державного службовця психологічним компонентам приділяється найменше уваги. На перший план висувуються освітня, професійно-ділова підготовка, що, зрозуміло, ніхто не заперечує. Психологічні ж якості збагачують комунікативні можливості і умови діяльності в державному управлінні, а тому саме взяття їх на озброєння має бути важливим компонентом у підготовці і діяльності.

Сам по собі механізм державного управління в суспільстві, що радикально трансформується, має притаманні саме йому риси, до яких належать:

- радикальність перетворень. Йдеться не лише про суспільні перетворення, а й про принципову зміну самої системи державного управління;
- еволюційність. Доцільним вважається прогресивний, поступальний розвиток суспільства, на який передусім зорієнтовані і сподіваються його громадяни;
- інноваційні орієнтації і потреби. Суспільства трансформаційного стану не можуть бути спрямовані до кращих рис і якостей, якщо не будуть використовуватися задля їх розвитку різноманітні інновації.

Це, однак, не означає, що такі суспільства мають виключно, або здебільшого, позитивні результати у своєму розвитку. Такий розвиток, на жаль, часто просто імітується, подається як неіснуюча реальність. Подібна ситуація характерна і для системи державного управління. А тому йдеться про діалектичне поєднання в державному управлінні і традиційних підходів (від них водночас позбавитися просто неможливо), і нових, або інноваційних, без яких позитивний поступальний розвиток державного управління є абсолютно неможливим.

Ще однією принциповою особливістю державного управління в суспільствах, що трансформуються, є те, що в таких суспільствах видозмінюються відносини між державним управлінням і різноманітними громадськими утвореннями (громадські організації, фонди, консультативно-дорадчі ради та ін.), які беруть все більш активну участь у публічному обговоренні, оцінюванні, а то і просто підтримці або лобіюванні державних проектів, програм, рішень, здійсненні громадського контролю за їх виконанням. У такий спосіб здійснюється своєрідний контроль за державним управлінням, його соціальна оцінка.

Схарактеризована особливість є закономірною в контексті розвитку громадянського суспільства взагалі, подальшої демократизації суспільних відносин.

Підкреслюючи величезну роль і значення в суспільних трансформаціях саме державної служби, українські дослідники-управлінці О. Д. Лазор та О. Я. Лазор зазначають, що “найважливіші соціально-економічні перетворення в багатьох країнах розпочиналися саме зі зміцнення державної служби. Зокрема, це реформи генерала Шар-

ля де Голя у Франції, прем'єр-міністра Маргарет Тетчер у Великобританії, Президента Ерхарда у Німеччині, прем'єр-міністра Лешика Бальцеровича у Польщі тощо” [3, 10].

Принципово важливим аспектом трансформаційних процесів, притаманних сучасній Україні, є саме той, що пов'язаний із цілепокладанням розвитку українського суспільства взагалі. Дбаючи про радикальні суспільні зміни і трансформації, які в кінцевому результаті мають дати нову якість українського соціуму, маємо постійно пам'ятати, що головним і універсальним компонентом будь-якої суспільної системи є саме людина як суспільне ество. Безпосередньо людина була і залишається тим кінцевим і неділимим елементом, який, прямо чи опосередковано вступаючи у взаємозв'язок і взаємодію з іншими людьми, утворює найрізноманітніші людські спільноти: сім'ю, трудовий колектив, громадську організацію, державу, врешті — суспільство загалом.

Якщо вести мову про те, які державні управління нині потрібні Україні, то варто нагадати результати дослідження, здійсненого свого часу фахівцями Стенфордського дослідницького інституту США, які виокремили чотири основних категорії населення відповідно до систем людських якостей, стилю і укладу життя: “ті, що рухаються бідністю”; “ті, що стимулюються зовні”; “ті, що стимулюються із середини”; “ті, що є інтегрованими”. Швидше за все, у контексті державних службовців нас цікавить саме четверта категорія громадян.

Також важливим моментом трансформаційних перетворень у сучасній Україні є той, що пов'язаний із психологією її громадян. Має місце своєрідний розкол у свідомості між тими, хто представляє пострадянську, посткомуністичну консервативну частину населення, яка продовжує жити у радянській системі координат, і групами населення, що найактивніше втягнуті у нові, модернізаційні процеси, у зміни і трансформації. Перших ще називають прихильниками так званого російського шляху, а других — прихильниками західних, демократичних цивілізацій.

За таких умов державне управління має перебудовуватися насамперед на впровадженні відповідних правових процедур, що пов'язані із становленням нової політичної системи, демократичних відносин між усіма її структурами й елементами. З іншого боку, має сформуватися справді дієве громадянське суспільство, яке повинно забезпечити ефективне громадське самоврядування народу. У поєднанні першого і другого можливий модернізаційний розвиток України. Тут йдеться про доко-

рінну зміну саме ідеології державного управління. Більшість фахівців з державного управління вважають, що це можливо за умов, коли:

а) сформовано саме демократичну державу, в якій державний апарат щонайтісніше пов'язаний із суспільством, має від нього відповідну підтримку й довіру;

б) створено такі організаційні структури державного управління, завдяки яким усі його ланки діють чітко, взаємопов'язано і результативно;

в) у державному апараті в цілому налагоджено механізми прямих і зворотних зв'язків, які дають можливість постійно відслідковувати хід і результати реальних процесів державного управління.

Державне управління, передусім в умовах трансформаційних змін, має забезпечити найоптимальніше використання усіх наявних ресурсів розвитку суспільства, розробку й організацію здійснення стратегії суспільного розвитку, забезпечення контактів і плідної співпраці з іншими державами, міжнародними колективними організаціями — ООН, Світовим банком, Радою Європи та ін. Водночас, — і це цілком природно і об'єктивно, — стан державного управління в Україні значною мірою залежить від того, чи прийде до такого управління нова генерація менеджерів — державних управлінців.

Щодо державного управління у сучасній Україні, то багато сподівань покладається на здійснювану адміністративну реформу, в ході якої ставиться на меті:

- формування ефективної і дієвої виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;
- формування сучасної системи ефективного місцевого самоврядування;
- організація на принципово нових засадах усього державного управління та відповідних служб в органах місцевого самоврядування;
- створення більш сучасної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
- перебудова усієї системи управління фінансами, і насамперед — у державному будівництві;
- формування ефективної системи управління державним сектором економіки;
- розробка і запровадження більш дієвої й ефективної системи державного контролю [6].

У цілому реформування усієї системи влади та, зокрема, державного управління має бути відповідним чином науково і ресурсно забезпеченим.

Виокремлюючи особливості управління персоналом державних установ в умовах трансформаційних змін та системних криз, притаманних багатьом суспільствам, у тому числі і новітній Україні на сучасному етапі державотворення, вкажемо на те, що ряд українських дослідників, у тому числі Н. М. Семенова, пропонує будувати управління з дотриманням таких його принципів:

- комплексності. Мається на увазі розробка і реалізація системи відповідних антикризових заходів у відповідній сфері державного управління;
- оптимальності. Йдеться про оптимізацію всього інструментарію управління – форм, методів, засобів тощо;
- ефективності. Мова йде про максимальне використання усіх засад і умов управління з метою отримання максимального результату;
- гнучкості. Вважається, що управління будь-якими процесами має здійснюватися з оптимальним вибором методів і засобів, відповідно до їх ефективності;
- реалістичності. Для управління мають вибиратися засади, що виходять з об'єктивної, реальної оцінки стану справ;
- адаптивності. Будь-які управлінські дії мають постійно, зі зміною умов і обставин коригуватися з тим, аби давати максимально позитивний результат;
- оперативності. Управлінські рішення, дії мають носити оперативний характер щодо їх використання. Для цього здійснюється постійний моніторинг соціальної ситуації з виявленням тих проблем, які в першу чергу потребують усунення;
- об'єктивності. Йдеться про реалізм і максимально точну оцінку ситуації, завдяки чому можна достатньо точно і своєчасно вибирати управлінські рішення, вчиняти дії.

Така система принципів не повинна сприяти домінуванню якихось окремих з них. Вона одночасно потребує синтезу, обрання й використання тих форм і методів управління, які є найоптимальнішими, найбільш придатними у реальному стані справ будь-якої сфери державного управління і функціонування держави загалом.

Зазначимо, управління персоналом державних установ у даному випадку виявляє себе як безупинний, послідовний процес, що спрямований на цільову зміну мотивації і стимулювання державних службовців задля отримання від них максимальної віддачі в діяльності, досягнення помітних кінцевих результатів у праці.

Державне управління не можна відділяти не лише від управління в певних сферах, а й від тих соціально-економічних, політичних та інших процесів, що мають місце у світі загалом. Тому природно, що фахівці різних галузей знань в Україні шукають оптимальний варіант поєднання глобальних процесів з розв'язанням конкретних проблем трансформації нашого суспільства в ринкове, інформаційне, соціально орієнтоване, відкрите. При цьому, в державному управлінні в цілому тісно поєднуються три складові: концептуальні засади державного управління (яким воно має бути концептуально, цілісно); моделі державного управління; механізми практичної реалізації моделей і механізмів. По суті, державне управління має зреалізувати основне завдання – діалектично поєднати державу й суспільство. При цьому окремі фахівці в галузі державного управління (наприклад, М. Туленков) вважають, що вищим рівнем державного управління є все ж політичне управління, яке дає можливість гармонізувати наявні суперечливі інтереси в суспільстві і виробити рішення, що дадуть змогу швидко й результативно досягти позитивних суспільних змін.

Будь-яка державна політика завжди орієнтована і здійснюється за відомим трикутником: суспільство, держава, особистість. Українське суспільство, як і всі інші, не лише принципово змінюється, воно входить у світові інтеграційні, глобалізаційні процеси. Держава радикально змінюється насамперед як політична система, а особистість формується у принципово іншій системі цінностей, інтересів, умов життєдіяльності. Як зазначає український філософ В. Князев: “Нині державне управління переходить з феномену цивілізації у феномен культури”. “Державне управління, – продовжує він, – має відповідати, заради чого існує держава: чи це машина для обслуговування державного апарату, чи громадянське суспільство, а отже – кожна людина” [1, 25].

Існують різні погляди щодо управління, однак вважаємо, що найкраще, з точки зору характеристик “гарного управління”, це зроблено Л. В. Сморгунівим. Він виокремлює ключові характеристики такого управління:

- участь (усі громадяни мають голос у прийнятті рішень – безпосередньо або за допомогою легітимних інститутів, що представляють їхні інтереси; така широка участь будується на свободі асоціацій і слова, а також на здатності до конструктивного діалогу);

- верховенство права (чесність і неупередженість правових структур, особливо тих, які забезпечують дотримання прав людини);
- прозорість (свобода інформації; її повнота й доступність для всіх, хто в ній зацікавлений);
- чутливість (усі інститути оперативно реагують на потреби громадян);
- орієнтація на згоду (дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з питання про те, що найбільше відповідає потребам групи і якими способами, за допомогою яких процедур цього слід домогтися);
- результативність і дієвість (максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян);
- підзвітність (уряд, приватний бізнес і структури громадянського суспільства підзвітні громадськості й інституціональним носіям прав);
- стратегічне бачення (лідери й громадськість виходять із довготривалих перспектив управління й розвитку особистості і чітко уявляють собі ті заходи, які необхідні для їх реалізації) [5, 251].



Література

1. Державне управління перехідних суспільств в умовах глобалізації // Матеріали засідання круглого столу, організованого Фондом інтелектуальної співпраці "Україна — XXI століття". — К.: Українські пропілеї, 2001. — 32 с.
2. Колпаков В. М. Особливості управлінської кризи в умовах трансформації українського суспільства // Проблеми управління в переходному обществe на порозе XXI века: Сб. науч. трудов. — К., 1999. — 581 с.
3. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Державна служба в Україні: Навч. посіб. — 3-тє вид., допов. і перероб. — К.: Дакор, 2006. — 560 с.
4. Медоуз Д. Пределы роста. — М., 1975. — 521 с.
5. Сморгунув Л. В. Государственная политика и управление: Учебник: В 2 ч. — Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под. ред. Л. В. Сморгунова. — М.: Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. — 384 с.
6. Указ Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22 липня 1998 р. № 810 // Вісн. держ. служби України. — 1998. — № 3. — С. 7–8.

Порушено актуальні проблеми становлення державної служби під впливом світових та національних трансформаційних процесів.

Подняты актуальные проблемы становления государственной службы под влиянием мировых и национальных трансформационных процессов.

This article deals with actual problems of Public Administration under world's and national transformational processes.

Надійшла 15 червня 2011 р.