

СУТНІСНИЙ СЕНС І ЗМІСТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ З ОГЛЯДУ НА ЙОГО ІННОВАЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 1(32), с. 127–132

Розглядається теоретичний аспект інноваційного потенціалу в державному управлінні як найважливіша засада його сутнісного сенсу і практичного змісту.

Управлінська діяльність у сфері державного управління має свої специфічні відмінності від будь-якої управлінської діяльності і насамперед обумовлена:

а) унікальністю і складністю об'єкта управління, яким у цілісному плані є суспільство і його складова;

б) монопольним характером такого управління та встановлених у державі (країні) норм права;

в) значним і складним впливом на діяльність усіх органів і структур державного управління політичних фактів;

г) численністю і неоднорідністю управлінських ситуацій, циклів, суб'єктів та об'єктів державного управління.

Але при цьому потрібно зробити деякі уточнення.

Існує, як відомо, багато сучасних течій менеджменту загалом, які, зокрема, достатньо детально описані українським дослідником М. В. Туленковим [7]. Переважна більшість з них стосується менеджменту у сферах соціально-економічної виробничої діяльності, тобто відносин у створенні переважно матеріальних благ і продуктів. І все ж з них можна виокремити ряд течій, що хоча й певною мірою опосередковано, однак мають відношення до сфери державного управління і навіть елементів інноваційного підходу в такому управлінні. Йдеться передусім, проте, що течії розроблені зарубіжними вченими Максом Вебером (теорія ідеальної бюро-

кратії), Пітером Друкером (концепція цільового управління), Куртом Левеним (теорія ефективності стилів керівництва), Ренсісом Лайкертом (концепція ефективності стилів управління), Фредом Фідлером (концепція ситуаційного керівництва), Альфредом Гандлером (концепція адміністративної координації структурних змін) тощо.

Схарактеризуємо, бодай коротко, концептуально ці концепції у контексті інноваційних підходів до управління, в тому числі до державного управління.

Видатний німецький вчений Макс Вебер (1864–1920), обґрунтовуючи теорію ідеальної бюрократії [1], виводив три головних типи здійснення влади: харизматичний, традиційний і раціонально-легальний. Швидше за все в державному управлінні, і саме в контексті інноваційних підходів до його побудови і здійснення, найбільш припадними є харизматичний (особисті якості керівника) і раціонально-легальний (спрямування на оптимально-кінцевий результат) типи здійснення влади в процесі державного управління. Остання (раціонально-легальна) система нині є фактично найпоширенішою в системі управління в цілому, тому що “влада в ній здійснюється за допомогою системи встановлених правил і процедур, що виконуються співробітниками у відповідний час” [7]. Значимо при цьому, що в системі державного управління влада кожного відповідального працівника (державного управління) визна-

чається межами його посад (функціональними обов'язками), тому, до речі, і його інноваційний потенціал може і має виявлятися, на наше переконання, посадовими межами.

Австрієць за народженням Пітер Друкер (1909 р.), формулюючи свою концепцію цільового управління для сфер економічної, виробничої діяльності, вказував на два найголовніших параметри факторів управління – економічний і часовий [2; 3]. Щодо державного управління, то феномен часу принципово важливий у тому плані, що реалізація державного рішення, вирішення будь-якого завдання у сфері державного управління, знову ж таки, детермінована в часі. Для інноваційного управління це має виняткове значення, оскільки фактор часу забезпечує і певну новизну, актуальність управлінського рішення, діяльності та їх кінцевий результат, а відтак – ефективність. Так чи інакше, але у сфері державного управління фактор цільового управління, розроблений Пітером Друкером для управління у сфері матеріальних відносин, має принциповий характер.

Відомий німецький психолог і соціолог Курт Левін (1870–1947) належить, як відомо, до так званої “школи людських відносин” (гештальтпсихології). Він займався розробкою проблеми ефективності стилів керівництва і сформулював власну теорію такого керівництва, в основі якої є так званий “поведінковий підхід” [4]. Головним чином К. Левін виділяв у керівництві три стилі – авторитарний, ліберальний і демократичний, які, як відомо, є виразно політичними і в системі державного управління, тобто мають до нього пряме і безпосереднє відношення. В ідеальному плані такі стилі керівництва не проявляються, а тому вони і в системі державного управління найчастіше є своєрідно “змішаними”.

Важливо брати до уваги і те, що в теоретичній спадщині К. Левіна маємо багато напрацювань, що стосуються так званої “теорії поля”, – йдеться про взаємини, взаємовплив і навіть про єдність особистості та її оточення. В державному управлінні також маємо суб'єкт управління (державний службовець) і об'єкт управління. Інноваційний характер таких взаємозв'язків, такого взаємовпливу,

безумовно, має істотне значення в системі державного управління. К. Левін ввів до наукового розгляду проблему культурологічної моделі інновації, що пов'язано з питаннями розвитку організації. Вочевидь, у контексті цієї наукової праці маємо брати до уваги суттєву сентенцію, що ступінь реалізації будь-якого державного рішення істотним чином залежить від рівня розвитку об'єкта управлінського впливу – людини, структури об'єкта державної політики і т. ін. Без знання цього явища і його врахування в процесі управлінського впливу і діяльності забезпечити інноваційність управління загалом практично неможливо.

Відомий американський дослідник проблем управління і організаційної поведінки Ренсіс Лайкерт (1903–1981), що сформулював власну концепцію ефективності стилів управління, як і багато його попередників, при дослідженні проблем управління спирався на критерії людських відносин (“школа людських відносин”). Він вважав, що управлінець задля досягнення ефективності у вирішенні будь-якої проблеми має пристосовуватись до ситуації і особливостей тих, ким керує. З його 4-х типів систем управління організаціями (1) авторитарного, експлуатуючого типу; 2) доброзичливого, авторитарного типу; 3) консультативного типу управління; 4) партисипативного стилю управління) для забезпечення інноваційного управління у сфері державного управління, на наш погляд, найбільше підходять два останні типи, і, особливо, останній. Йдеться про те, що це управління носить своєрідний колективний характер, тобто об'єкти управління максимально залучаються до практичного розв'язання наявних завдань і проблем. Отже, і від державних управлінців, органів державного управління вимагається максимально заохочувати громадян, колективи, громадські організації і об'єднання до розв'язання тих завдань, які стоять перед людиною, громадою. У цьому випадку маємо ситуацію, що зумовлює реальну потребу об'єднання зусиль держави і громадянського суспільства в усіх сферах економічної, суспільно-політичної діяльності, що достатньо глибоко досліджено, зокрема, українським управлінцем О. Пухкалом.

У плані інноваційних підходів у системі державного управління, безумовно, певний інтерес викликає концепція ситуативного керівництва, розроблена і запропонована відомим американським психологом австрійського походження Фредом Фідлером [8]. Фідлер поділяв керівників (а державні співробітники певною мірою ними на різних рівнях і є) на тих, що, орієнтовані на відносини, і тих, що, орієнтовані на завдання, тобто їх успішне виконання. До перших він відносив тих, хто отримував певне завдання від зміщування відносин з людьми, якими керували. Вочевидь, якщо вести мову про оптимально демократичне, гуманізоване державне управління, пов'язане з відповідним стимулюванням, спонуканням до діяльності об'єктів управління, то акцент маємо робити саме на такій моделі управління і відносин. Забезпечити таку модель управління без спеціальної підготовки державних службовців практично неможливо.

Доволі складною, однак не позбавленою сенсу в контексті державного управління, є концепція адміністративної координації структурних змін відомого американського теоретика в галузі менеджменту Альфреда Чендлера. Зауважимо, що згаданий вчений головним чином займався читанням виникненням та орієнтацією менеджменту на великих підприємствах та установах. Однак, щодо нашої наукової проблематики, безумовний інтерес викликає, зокрема, ідея стосовно того, що структура будь-якої організації зумовлена визначеною в ній стратегією. Адекватно державному управлінню це має такий вигляд: стратегія органу управління зумовлює тактику поведінки (діяльності) як його самого, так і окремих працівників – державних управлінців. У свою чергу цей підхід у державному управлінні чіткіше вибудовує структуру, взаємини між окремими елементами в системі державного управління загалом.

В управлінській діяльності часто виокремлюють поняття “організаційна структура управління”. Це поняття існує (його розглядають) власне у широкому і вузькому розумінні. У широкому розумінні – це зв'язки і

відносини, які склалися у певній організації в конкретний період її функціонування. Такі відносини обумовлені, детерміновані розподілом функціональних обов'язків, повноважень, системи розробки, прийняття і реалізації управлінських рішень. Організаційна структура управління у вузькому її розумінні – це наявність окремих структур, підрозділів організації, питання їх взаємодії (субординації) тощо.

Фахівці вважають, що одним з найдієвіших підходів у створенні однаково діючої організаційної системи управління є ієрархічно-цільовий підхід. На відміну від достатньо централізованої системи управління, такий підхід має бути забезпечений за рахунок координації та узгодженості функцій, стосунків тощо.

Нерідко ієрархічно-цільовий підхід отожднюють з підходом комунікативним, хоча організаційна і комунікативна сторони управління, управлінського процесу не є абсолютно тотожними.

Особливого значення для державного управління в країнах перехідного, транснаціонального характеру набуває синергетичний підхід, який є найбільш придатним саме для “суспільства ризику”, яке все помітніше виступає як складна самоорганізована система.

Синергетичний підхід у державному управлінні, з одного боку, потребує цілісного комплексного врахування усіх силових елементів такого управління, а, з другого – передбачає визначення, виокремлення та більшого розвитку і самореалізації тих соціальних систем і структур, які здатні і спрямовувати функціонування як самоорганізоване. Значною мірою це стосується місцевого самоврядування.

Чимало зарубіжних і вітчизняних вчених підкреслювали, що інноваційне управління, в тому числі і в системі державного управління, пов'язане з глобалізацією суспільних відносин загалом, з посиленням долі і значення людського фактора. Так, український філософ В. Г. Кремень наголошує на тому, що сьогодення державної політики управління потребує стратегічного мислення – результату взаємодії науки, освіти і виховання [5].

У багатокомпонентному, багатоаспектному процесі державного управління одним з найважливіших компонентів є ефективність управлінської діяльності. Більшість науковців (О. С. Анісімов, Б. А. Гаєвський, Б. Гурне, О. О. Дорошенко, М. І. Лотунова, В. І. Луговий, В. І. Мельніченко, Т. Пітерс, Р. Уотерман, А. О. Чемерис та ін.) по-різному пояснюють цей феномен, беручи за основу аналізу його зміст і, до того ж, найчастіше поняття “ефективність”, розкривають через поняття “якість”, “продуктивність”, “оптимальність”, “результативність”, “успішність”, “дієвість” і т. ін. Крім того “ефективність управління” розглядається як: а) система; б) процес; в) результат.

Не вдаючись у глибоке пояснення поняття “ефективність управління”, зазначимо, що це не проста сукупність окремих чинників, факторів, показників, а результат постійної і складної взаємодії різноманітних політичних, ідеологічних, економічних, організаційних та інших чинників. Нині не існує якихось оптимальних методик, механізмів, засобів виміру визначення ефективності управлінської діяльності.

Ефективність управлінської діяльності – соціально-економічна і суспільно-соціальна категорія. По суті, вона відображає результат здійснення управлінських дій завдяки максимально умілій реалізації керівником (державним службовцем) його особистого, соціального і професійного потенціалів з одночасним максимальним задоволенням потреб усіх учасників управлінських відносин.

До основних принципів, що забезпечують ефективність державної служби, відносимо: науковість, комплексність, гуманізацію, наскрізність, демократизацію, відповідність державним вимогам, індивідуальний підхід.

Якщо за показниками поділяти ефективність управлінської діяльності на економічну і соціальну (соціально-психологічну), то в першому випадку до уваги беруться такі показники, як якість, рентабельність, економічний ефект, енергоємність і т. ін., а в другому випадку, головним чином йдеться про ті характеристики, які пов’язані з людським фактором, людськими якостями. Йдеться про со-

ціальні, психологічні, тектологічні, акмеологічні особливості учасників управлінського процесу. У такому разі мова йде про соціально-психологічну ефективність управлінської діяльності. Вона, у свою чергу, проявляється на двох основних рівнях: а) рівень соціально-психологічної ефективності самої організації, якої управлінська діяльність (вплив) стосується; б) рівень соціально-психологічної ефективності суб’єктів управлінського процесу (тих, ким керувати). Відтак критерії ефективності управлінської діяльності маємо розглядати за двома взаємопов’язаними блоками – організаційним та особистісним.

За кожним з визначених блоків можна сформулювати ті критерії, які забезпечують ефективність функціонування організації як цілісної системної одиниці.

1. Блок організаційний:

- цілеспрямованість діяльності організації (орієнтир на певний, визначений результат діяльності). Це – науково-організаційна прогностика;
- цілісність, згуртованість організації. Вона визначається й зумовлюється в першу чергу станом міжособистісних стосунків між працівниками організації (установ). Це, значною мірою, стан психологічної єдності суспільності;
- інтегративність організації. Вона пов’язана зі станом та рівнем узгодженості дій членів організації. Вихідним фактором при цьому постає, відповідно, таке визначення професійних обов’язків, унеможливлення їх повтору, дублювання;
- стабільність організації (установи). Рівень такої стабільності характеризується станом плинності кадрів, наявності (або відсутності) конфліктів і конфліктних ситуацій;
- рівень самоорганізованості організації. Домінуючим фактором тут завжди є стан самоуправління, наявності та особливостей міжгрупових відносин, що реально склалися й існують в організації;
- потенційні можливості до саморозвитку організації (установи).

2. *Особистий рівень:*

- стан активності суб'єктів управління. Це – дієвість компонентів, які зумовлені рівнем психологічної та соціально-психологічної життєдіяльності учасників трудового колективу;
- рівень задоволеності (незадоволеності) трудовою діяльністю. Відомо, будь-яка діяльність пов'язана переважно з особистісним ставленням працівника до своєї роботи;
- умотивованість суб'єктів управління. Таку умотивованість формує стан свідомого ставлення до виконання своїх безпосередніх обов'язків;
- рівень емоційності суб'єктів діяльності. Така емоційність проявляється в процесі міжособистісних відносин;
- стресостійкість. Це – психоморальна налаштованість і здібність долати різні стреси, уникати їх негативного впливу на психологічний стан людини.

Такими є основні критерії, які беруться до уваги з тим, аби визначати ефективність діяльності кожної організації (установи, структури).

І, насамкінець, важливо акцентувати увагу на тому, що ефективність управлінської діяльності може розглядатися як соціальна і економічна категорія. В нашому випадку, по-перше, до уваги беруться соціально-психологічні фактори управлінської діяльності, а по-друге, власне, соціально-економічна ефективність реалізацій конкретних рішень (дій).

Оскільки майже центральною проблемою функціонування будь-яких, у тому числі і державних, установ є ефективність, слід поглянути на феномен “ефективність” більш предметно.

За визначенням А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна, Н. М. Кривокульської та ін., “ефективність – це синтетичний і інтеграційний показник, що характеризує всю діяльність державних установ і організацій” [6]. Оскільки неможливо встановити якісь єдині, уніфіковані показники щодо ефективності організації і функціонування державної служби, діяльності окремого державного службовця, то вважається, що ефективність визначається

через співвідношення мети і результату, витрачених ресурсів і зусиль на отримання результату.

Кожен рівень ефективності має, відповідно, фактори, за якими він вимірюється (визначається). Так, на рівні індивідуальному, стосовно окремого державного службовця, такими факторами у тісному поєднанні, взаємозв'язку є: знання, вміння (навички), здібності, ставлення до своїх обов'язків, мотивація, рівень моральності, відповідальність, ініціативність та ін. Чим більше таких факторів обирається, визначається й використовується, тим повнішою та об'єктивнішою є характеристика державного службовця.

Деяко відрізняються від перших фактори групової ефективності діяльності, оскільки вони пов'язані з розподілом обов'язків і повноважень, рівнем і характером взаємодій між окремими працівниками, фактором лідерства і підпорядкованості, нормами поведінки, що склалися в колективі. Врешті, найоб'ємнішими і найскладнішими є фактори, що зумовлюють загальноколективну ефективність діяльності: зовнішні умови, стратегію діяльності органу управління, використання технологій і засобів, що обстоюють його діяльність, організаційну структуру, рівень організаційної культури, корпоративні традиції та ін.

Перелічені та інші показники (фактори) ефективності на рівні особистості, групи, організації мають бути максимально орієнтовані на продуктивне розв'язання як певних завдань державної служби (установи, структури), так і кінцевої мети, яка є ознакою державного управління.



Література

1. Вебер М. Избранные произведения. – М.: Просвещение, 1990. – 382 с.
2. Друкер П. Ф. Управление, нацеленное на результаты / Пер. с англ. П. Ф. Друкер. – М.: Технологич. шк. бизнеса, 1994. – 358 с.
3. Друкер П. Ф. Практик с менеджмента: Учеб. пособие / Пер. с англ. П. Ф. Друкер. – М.: Вильянс, 2000. – 311 с.
4. Классики менеджмента: Энциклопедия: Пер. с англ. / Под ред. М. Уорнера. – СПб.: Питер, 2001. – 420 с.

5. Кремень В. Формувати людину інноваційної культури // Урядовий кур'єр. – 2006. – 28 квіт.

6. Мельник А. Ф., Васіна А. Ю., Кривокульська Н. М. Менеджмент державних установ і організацій: Навч. посіб. / За ред. А. Ф. Мельник. – К.: ВД. "Професіонал", 2008. – 464 с.

7. Туленков М. В. Сучасні теорії менеджменту: Навч. посіб. – К.: Каравела, 2007. – 304 с.

8. Fiedler F. E. A. Theory of Leadership Effectiveness, McGraw Hill. – 1974.

Розглянуто основні складові і проблеми пояснення реального сенсу та змісту державного управління з огляду на його інноваційний потенціал.

Рассмотрены основные составляющие и проблемы объяснения реального смысла и содержания государственного управления, учитывая его инновационный потенциал.

The main components and problems of interpreting the real sense and content of State administration in scope of its innovative potential are examined.

Надійшла 8 грудня 2011 р.