

УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

*В. Г. Федоренко,
головний редактор*

Однією з найгостріших проблем сучасної України є низький рівень у сфері державного управління. Причина цього — наявність некваліфікованих керівників. Вони або обтяжені старими уявленнями про способи управління, або не оволоділи знанням ринкових законів. Ринкова система жорстка, вона не визнає слабких. Це і найсильніша, що охоплює весь світ, конкуренція виробників товарів і послуг, і особлива система управління. Перехід до неї повинен супроводжуватися перш за все навчанням керівних кадрів науці управління і економічним ринковим законам. В Україні цей процес перебуває на початковій стадії і сьогодні не є необхідною і обов'язковою умовою при відборі кадрів на керівні посади, не беруться при цьому в розрахунок і морально-етичні якості претендентів.

Розглянемо стисло, яким є стан внутрішнього середовища, як впливає на нього зовнішнє середовище і як використовуються функції управління в Україні.

Внутрішнє середовище. У державі немає чітко сформульованої цільової політики. Це підтверджується тим, що вищі керівники суспільства не знають, куди йти і що будувати. Це визнають і представники міжнародних організацій в Україні. Грегорі Еджейчак, голова представництва Всесвітнього банку, стверджує, що "в Україні немає чіткого уявлення, куди повинна рухатися країна..."

Шляхи досягнення мети не визначені при вирішенні завдань, акцент робиться не на використанні внутрішніх можливостей держави, а на випрошуванні. А потім ця допомога аж ніяк не використовується як безоплатна допомога із зовні у різних міжнародних організацій країн-інвесторів і окремих осіб, що володіють капіталом.

Структура управління країною невизначена, затратна, не здатна до змін і швидкого реагування на них, продовжує ускладнюватися чи розростатися. Проблеми держави розв'язуються не за рахунок знань, умінь і здібностей управлінських кадрів, а за рахунок нарощування чисельності кадрів у структурі держав-

ного управління.

Управління економікою здійснюється здебільшого антиекономічними і політичними методами, а не за цивілізованими економічними законами.

Ефективне управління організаціями в рамках існуючого законодавства практично неможливе. Держава за допомогою суперподатків фактично грабує власного виробника і годувальника, заганняючи його в тіньовий бізнес. Закони в суспільстві діють вибірково, саме законодавство — низької якості, і його мінливості може позаздрити хамелеон, причому нерідко нормативні акти вводяться в дію "заднім" числом. В цій ситуації організації, що процвітають, — це результат нестандартних підходів їхніх керівників до вирішення проблем, що виникають.

У вищих сферах суспільства панують боротьба за владу, самовпевненість і безвідповідальність, причому боротьба державних діячів за владу і портфелі набуває аморального і навіть кримінального характеру.

Технічна база і технології в країні застарілі. Коштів на розробку і впровадження нових технологій або покупку ліцензій у зарубіжних фірм на їх використання немає. "Чинник знань", що відіграє визначальну роль в оновленні технічної бази суспільства, значно знизився через вплив інтелекту, тобто через від'їзд із країни найцінніших висококваліфікованих фахівців інженерних спеціальностей і точних наук. У державі не здійснюється політика інтенсифікації знань і науково-технічна політика, що послаблюють конкурентоспроможність товарів і послуг, і невпинно відсовує країну до рівня слаборозвинених.

Людський капітал — це основа будь-якого суспільства: немає людей — немає суспільства, немає держави. Сьогодні значна частина населення країни живе за межею бідності. Дивні перетворення в суспільстві, які списувалися на складності перехідного періоду (переходу до чого?), фактично виявилися переділом власності. Державна власність "прихватується" і перерозподіляється між людьми, наближеними до керівництва або самими керівниками на всіх

рівнях державного управління, а також тими, що встигли "зібрати" достатній капітал. Суспільство в цілому і прості люди зокрема використовуються переважно в особистих інтересах можновладців. Кожна людина, кожна сім'я поставлені в умови самовиживання. Таке розшарування суспільства на багатих і бідних, де 10% володіють усім, а 90% — нічим, характерний для слаборозвинутих країн.

Політичні відносини в суспільстві характеризуються значною активністю керівного складу різних партій і керівників держави, повною байдужістю народних мас, заклопотаних життєвими проблемами і боротьбою за "вибивання" чесно заробленого і не отриманого, а також за одержання встановлених соціальних виплат (пенсій, стипендій, виплат по інвалідності і т.д.).

Партій в Україні більше ста. Усі вони, за деяким винятком, мають практично одні і ті ж програми.

Значна більшість із них створена під когось і для когось, тобто забезпеченими особами або групами з метою задоволення власних інтересів. Ці партії не є масовими, це — партії вибраних, куплених і насильно залучених. До основних у країні можна віднести хіба що чотири партії, які є справді народними, масовими.

Соціальні відносини в суспільстві напружені. Зубожіння і напівголодне існування більшої частини населення призводить до зростання кількості самогубств, розбоїв, розкрадань, пограбувань, а також до вимирання нації. Ціни на товари і послуги зростають, а зарплату, пенсії, стипендії, чорнобильські та інші виплати населення отримує не своєчасно.

Соціальна політика держави є нібито культурно-просвітницькою за своїм характером, тобто основний натиск робиться на відродження культурних традицій минулого, мови, переглядаються і перетасовуються історичні події. Проте культурним традиціям, мові та історії приписують якості, яких вони не мають, вплив, який вони не здійснюють. І лише люди, об'єднані в сім'ї, групи, суспільства, в процесі свого життя і свого розвитку створюють тільки їм властиву культуру і мову, і ці речі сприймаються ними по-своєму, в їхньому розумінні. Не можна коесо історії повернути назад, адже все у світі розвивається, удосконалюється, змінюється. Не може керівник або група керівників нав'язати суспільству один шаблон культури, мови або історії. Вони є, швидше за все, засобом, що використовується в боротьбі за владу і безбідне існування

діячів від культури і політики.

У суспільстві йде боротьба за владу, яка триває рівно стільки, скільки і людина, і при цьому використовуються всі можливі методи й хитрощії впливу на людину. Але одна річ — говорити й виконувати, а зовсім інша — обіцяти, обіцяти, обіцяти і так до безкінечності.

Зовнішнє середовище характеризується таким впливом на Україну.

Після розвалу СРСР Україна взяла курс на інтеграцію в систему глобального капіталізму. Підтримка цього курсу з боку міжнародних фінансових організацій (Міжнародна валютна фундація (МВФ), Європейський банк реконструкції і розвитку (ЄБРР) та ін.) здійснювалася за рахунок фінансової допомоги в обмін на виконання конкретних вимог, що базуються на таких принципах: лібералізація економіки, приватизація і макроекономічна стабілізація шляхом скорочення інфляції і бюджетного дефіциту. До чого призвів такий міжнародний бартер, відомо. Реалізація вимог МВФ і ЄБРР не дала ефективного результату і не могла дати, оскільки вони не враховували специфіки країни, що протягом сімдесяти років перебувала в абсолютній економічній реалії. Процес трансформації в систему капіталізму затягнувся на надзвичайно тривалий період, і, зрештою, з цього може нічого не вийти.

Україні надавали допомогу у вигляді товарних кредитів і зарубіжні фірми, але це, швидше за все, не допомога Україні, а навпаки, фінансування нею зарубіжних фірм. Тобто ми купуємо за свої кровні, але в доларовому еквіваленті трактори, комбайни, добрива, гербіциди і т.д. з відстроченням в оплаті, але з урахуванням встановленої процентної ставки, яка враховує рівень очікуваної інфляції на момент погашення кредиту і платню за кредит.

Україна через короткозорість своїх керівників втратила не тільки свій внутрішній ринок, але й більшість ринків збуту своїх товарів і послуг в країнах, що утворилися на теренах колишнього СРСР, подарувавши ці ринки країнам Заходу, де українські товари або не мають попиту, або зазнають перешкод, створених більш сильними миру цього.

Довіра міжнародних організацій і країн до України знижується, обіцянки не виконуються, фінансова допомога випаровується в невідомому напрямі, борги не віддаються, інвестиції в економіку країни нікчемно малі, вплив капіталу з України набув небезпечних масштабів, імпорт зростає, експорт скорочується.

ся.

Світова фінансова криза і падіння російського рубля зробили свій внесок у посилення кризової ситуації в Україні. Виникла реальна загроза поглинання країни зовнішнім середовищем.

ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Планування. На державному рівні плануванню надається недостатньо уваги, що підтверджується значними розбіжностями планових і фактичних показників економічного розвитку країни. Це і хронічне падіння виробництва ВВП при щорічних планових показниках його зростання, і хронічна невідповідність планових і реальних доходів і витрат державного бюджету в цілому і окремо по його статтях. Значні відхилення від того, що планується мати і що фактично є, — це результат дуже низької якості роботи вищих управлінських структур держави, незнання ними ситуації і відсутність прогнозу її розвитку.

Організація. Організація держави (структур управління і господарювання) сьогодні залишається на низькому рівні. В державному апараті управління зайнято більше людей, ніж у сфері виробництва, а це не є нормальною ситуацією, і Україна не може цього собі дозволити. Необхідно створити оптимальну, зрозумілу й просту структуру державного управління без зайвих ланок і працівників. Відповідальність за її створення лежить на вищих керівниках країни.

Мотивація. Мотивація до продуктивної праці в суспільстві дуже низька через високі податки, посилення інфляційних процесів, значної затримки з виплатою заробленого, падіння вартості праці більшої частини працездатного населення. В суспільстві, де праця не цінується і набуває форми вимушеної необхідності, основним мотивуючим чинником є конкуренція за можливість трудитися, тобто за працю, відповідну знанням, здібностям і можливостям людини.

Контроль. Державні структури управління практично не контролюються суспільством. Не зважаючи на низький рейтинг вищих керівників, суспільство не має змоги в даний конкретний момент замінити їх більш здібними, компетентними керівниками. В Конституції України (документ низької якості, як і більшість законодавчих актів) відсутній механізм контролю суспільством своїх керівників, механізм ланцюгової підконтрольності взаємозалежності законодавчої, вико-

навчої і судової влади, а також механізм їхнього самоконтролю.

Безконтрольність законодавчої і виконавчої влади і повна залежність від них судової влади, а також невизначеність функцій президентської адміністрації (чи то виконавчі, чи то законодавчі, чи то ті й інші функції) призвели до безвідповідальності в структурах державного управління. У суспільстві, де немає контролю, підконтрольності і самоконтролю управління, останнє втрачає цивілізовані форми, а саме перетворюється на слухняного раба своїх керівників, які володарюють і привласнюють, не знаючи меж.

Керівництво. Керівництво — це уміння організувати роботу так, щоб добитися мети організації, використовуючи знання, талант і здібності керівників і управлінців як спрямовуючої сили і можливості організації (суспільства) як реалізаційної і рушійної сили. Лідера і направляючої сили в Україні якраз і немає. Особисті інтереси і благополуччя взяли верх над інтересами і благополуччям суспільства. Через низьку якість знань керівників і їхніх радників втрачаються важелі цивілізованого управління суспільством, процвітає вседозволеність людей при владі і анархія в суспільстві, зростають соціальна напруженість і незадоволеність владою. Найвищий рейтинг вищих керівників не перевищує 20% з числа опитаних респондентів. Кризова ситуація в Україні не тільки не поліпшується, але ще більше ускладнюється. Усе це результат або, швидше за все, безрезультатність керівництва країною.

Відбір кадрів. Якість керівництва і рівень благополуччя суспільства залежать від якості кадрів. В Україні немає системи відстежування й відбору управлінських кадрів і системи перевірки рівня їхніх знань. Ні знання, ні здібності, ні морально-етичні якості не є сьогодні визначальними у відборі керівних кадрів для роботи в структурах державного управління. Найважливішою проблемою для суспільства є критерій рівня знань людей, які претендують на вищі керівні посади в ньому і цивілізований відбір ним таких людей. Чим більш освіченим є суспільство, тим легшим є це завдання і тим вища якість законодавчих актів щодо відбору справді найкращих з кращих, найдосвідченіших, найбільш здібних і високоморальних осіб. Коли до цього прийде Україна і її законодавство — це залежить перш за все від суспільства і керівника, ним обраного.

Комунікації. Комунікації в Україні на рівні "керівництво — суспі-

льство" переважно слабкі через слабкий зворотний зв'язок, що зумовлене низьким рівнем довіри суспільства до керівників країни, попри пресинг засобів масової інформації, які фінансуються з державних джерел (читай — із засобів, що належать суспільству), щодня розказують про демократичні перетворення, про свободу й незалежність, про відродження культури, про краще життя вже завтра. Але реальність нашого буття відкидають цю казкову нереальність. Довіру втратити легко, а от повернути складно, і про це керівникам країни забувати не слід.

Ухвалення рішень. Рівень добробуту і життя суспільства прямо пропорційний якості схвалюваних керівниками країни рішень. Рівень добробуту і життя нашого суспільства говорить про постійні помилки у виборі і реалізації рішень, а також про ухвалення рішень на користь окремих осіб і груп, що перебувають при владі. Нестабільність і низька якість законодавства, суперечності між виконавчою і законодавчою владами, зниження рівня життя населення — усе це результат реалізації рішень, прийнятих керівниками держави, і свідчить про їхню некомпетентність і невідповідність посадам. Помилки вищих керівників можуть привести мільйони людей до зубожіння, голоду і вимирання — а саме в цьому напрямі й розвиваються події в Україні на початку третього тисячоліття.

Виходячи з викладеного, керівникам держави, використовуючи знання науки управління, потрібно чітко визначити мету і напрями розвитку країни і вибрати, прорахувавши варіанти, один, найреальніший і оптимальний шлях досягнення мети.

Удосконалення структури управління державою має здійснюватися в напрямі її спрощення оптимізації, а також для цього потрібно:

- зосередити увагу на якості управлінських кадрів при їх підборі і відборі;

- чітко розділити функції, мету і завдання виконавчої, законодавчої і судової влади, взявши за основу закон і законність;

- запровадити систему контролю, взаємоконтролю і самоконтролю всіх гілок влади, використовуючи як основний контроль — контроль суспільства (основу системи народоваддя).

Зусилля держави мають бути зосереджені на розробці й придбанні нових технологій, їхньому впровадженні у виробництво з метою підвищення продуктивності і конкурентоспроможності товарів і послуг.

Всі перетворення в суспільстві

слід спрямувати на користь і благо не окремих осіб і груп, а більшої частини суспільства, члени якого можуть і хочуть трудитися.

Потрібно розрахувати, спланувати й реалізувати програму використання внутрішніх можливостей держави по виходу з економічної кризи.

Соціальні відносини мають орієнтуватися на соціальну захищеність людини в суспільстві, тобто треба робити акцент на матеріальних цінностях, оскільки духовні зазвичай задовольняються тільки після матеріальних. Багаті люди прагнуть здебільшого до культурних цінностей (духовності), бідні — до матеріальних (їжа, одяг, житло і т.д.) В Україні бідних близько 80% населення, тому для неї матеріальні цінності є первинними.

Позики міжнародних організацій слід використовувати тільки на відновлення конкурентоспроможності виробництва, а не направляти на спекулятивні операції і фіктивну підтримку національної валюти. Оновлення виробництва і виробничих відносин, впровадження технічних новацій і технологій — основні напрями використання позичених коштів. Основа макроекономічної стабільності — це перш за все стабільне зростання виробництва. Неможливо в Україні утримувати стабільність національної валюти на далеку перспективу при стабільному падінні виробництва, хоча в короткостроковому періоді це можливо за рахунок зовнішніх позик, але це — життя в борг і шлях до банкрутства. Це підтверджується фактом використання 11 млрд доларів позик США на підтримку стабільності гривні: ці долари як прийшли, так і пішли, не залишивши сліду в Україні.

Слід розробити механізм відстеження і відбору кадрів для роботи в державних структурах управління, а також систему перевірки їхніх знань, здібностей і особистих якостей.

Конституцію і закони України слід привести у відповідність із демократичними принципами і цивілізованими стандартами, нормами і правилами.

Засновником класичної або адміністративної школи управління — Анрі Файолем — свого часу було розроблено універсальні принципи управління, що характеризують його основні закономірності і характеристики, а саме:

Розподіл праці. Спеціалізація є природним порядком речей. Метою розподілу праці є виконання роботи, більшої за обсягом і кращої за якістю за одних і тих же умов. Це досягається за рахунок скорочення чис-

ла цілей, на які повинні бути направлені увага і зусилля.

Повноваження і відповідальність. Повноваження — це право віддавати наказ, а відповідальність є складовою повноважень: де дають повноваження, там виникає відповідальність.

Дисципліна. Дисципліна припускає слухняність і пошану до досягнутих угод між організацією і її працівниками. Встановлення цих угод, що зв'язують організацію і працівників, з яких виникають дисциплінарні формальності, повинні залишатися однією з головних завдань керівників. Дисципліна також припускає справедливе застосування санкцій.

Єдиноначальність. Працівник повинен одержувати наказ тільки від одного безпосереднього начальника.

Єдність напрямку. Кожна група, що діє в рамках однієї мети, повинна бути об'єднана єдиним планом і мати одного керівника.

Підлеглість особистих інтересів спільним. Інтереси одного працівника або групи працівників не повинні превалювати над інтересами організації.

Винагорода персоналу. Для того, щоб забезпечити відданість і підтримку працівників, вони повинні одержувати справедливую зарплату за свою службу.

Централізація. Як і розподіл праці, централізація є природним станом речей. Проте відповідна міра централізації буде варіюватися залежно від конкретних умов. Тому виникає питання про правильну пропорцію між централізацією і децентралізацією. Це — проблема визначення міри, яка забезпечить кращі можливі результати.

Скалярний ланцюг. Скалярний ланцюг — це ряд осіб, що стоять на керівних посадах, починаючи від особи, що обіймає найвищу посаду в цьому ланцюжку, аж до керівника низової ланки. Було б помилкою відмовитися від ієрархічної системи без певної потреби в цьому, але було б іще більшою помилкою підтримувати цю ієрархію, коли вона завдає шкоди інтересам організації і бізнесу.

Порядок. Місце — для всього, і все на своєму місці.

Справедливість. Справедливість — це поєднання доброти і правосуддя.

Стабільність робочого місця для персоналу. Великий потік кадрів знижує ефективність організації.

Ініціатива. Ініціатива означає розробку плану і його успішну реалізацію. Це додає організації ваги і енергії.

Корпоративний дух. Союз — це сила. А вона є результатом гармонії персоналу.

Елементи управління існують стільки, скільки й людина. Воно розвивалось від простих форм, заснованих на силі, спритності й хоробрості в родовій общині в первісну епоху, до найскладніших форм сучасної епохи, заснованих на високому рівні знань, досвіді і навиках володіння таємницями управління як науки, на таланті й професіоналізмі людей.

Розвиток управління — це перш за все результат пошуку людьми виходу з кризової ситуації і прагнення до підвищення продуктивності і ефективності праці в організаціях.

На сучасному етапі об'єктами управлінської діяльності є організаційні структури, які підрозділяються на органічні, підприємницькі, бюрократичні і партиципативні. Кожна з них має свою форму управління:

- підприємницька — ринкову;
- партиципативна — демократичну;
- органічна — колективістську, або суспільну, і знання;
- бюрократична — бюрократичну.

У реальному житті і залежно від конкретної ситуації організаційні культури і форми їх управління переплітаються і змішуються.

У нормальних умовах переважають підприємницькі і партиципативні структури. В кризових ситуаціях вони поступаються позиціями більш жорстким контролюваним і регульованим органічній і бюрократичній структурам і їхнім формам управління.

Різноманіття визначень управління підтверджує його значущість і важливість в життєдіяльності людини і суспільства.

Управління — це процес, спосіб мислення управлінця, комплекс принципів, методів і правил, свідоме дія на людину і особливий вид діяльності. Управління як процес — це серія безперервних взаємопов'язаних дій. Ці дії називаються ще функціями управління. До них належать: планування, організація, підбір кадрів, керівництво, мотивація, контроль, комунікації ухвалення рішень та ін.

Спосіб мислення управлінця по відношенню до організації і управління — це системний підхід до управління, за якого організація розглядається як система, тобто сукупність тільки її характерних елементів, які становлять одне ціле.

Комплекс принципів, методів і правил — це ситуаційний підхід до управління. При цьому підході за-

лежно від конкретної ситуації і в конкретний час застосовуються певні принципи, методи і правила, характерні тільки для цієї ситуації.

Управління є і свідомою дією, направленою на об'єкт управління, для досягнення вибраної мети або вирішення завдань суб'єктом управління.

Об'єкт управління — це людина, група або суспільство. Суб'єкт управління — це керівник, що управляє, управлінець.

Пітер Ф. Друкер визначив управління як "особливий вид діяльності, що перетворює неорганізований натовп на ефективну, цілеспрямовану і продуктивну групу".

Управління — це і уміння організувати роботу так, щоб добитися цілей організації, використовуючи знання, здібності, талант і відданість її керівників і управлінців. Керівники в цьому випадку є направляючою, регулюючою і зв'язуючою силою в організації. Рушійною силою в ній є колектив, суспільство.

Кожна організація має своє внутрішнє середовище, яке складається з ситуаційних змінних, що впливають на її життєдіяльність. До них належать: мета, структура, завдання, технології, люди, матеріальні ресурси, а також економічні, соціальні й політичні відносини в суспільстві, якщо організація є державною.

Мета — це планований кінцевий результат. Вона визначає інші внутрішні змінні. Від вибраної мети залежить і структура.

Структура — це організація (як дія) управління і виробництва організації (держави). Вона складається з двох структур: структури управління і виробничої структури. Виробничу структуру формується в процесі історичного розвитку держави з урахуванням конкретних особливостей, подій і можливостей.

Структура управління держави складається з трьох гілок влади: законодавчої, виконавчої і судової. Всі вони мають різні функції і високий рівень самостійності, але кожна з них підконтрольна одній з властей і одночасно контролює іншу. Всі гілки влади також підпорядковуються суспільству через систему народовладдя.

Завдання — це робота, дія і рух на шляху до досягнення мети організації. Завдання розв'язуються конкретним чином і за визначений запланований період часу.

Наявність технологій і техніки визначають рівень економічного розвитку суспільства. Технологія характеризується рівнем розвитку науки, виробництва, виробничих відносин і продуктивних сил в державі.

Люди, їхній професіоналізм, знання, відповідальність і відданість організації визначають успіх або неуспіх її діяльності.

На життєдіяльність держави впливають соціальні, політичні і економічні відносини в суспільстві. Соціальна і політична стабільність, стабільність економічних законів, їхня цивілізованість і спрямованість на благо людини суспільства і виробництва — це запорука успішної діяльності держави і її розвитку.

Наявність матеріальних ресурсів може відігравати значну роль у розвитку країни. Експорт природних ресурсів Саудівської Аравії і Кувейту (нафта), Чилі (олово і мідь), Заїру (каучук) приносить їм більше коштів, аніж усі інші виробництва в цих країнах.

Будь-яка організація випробовує вплив зовнішнього середовища, оскільки вона не може існувати сама по собі, ізолювано від усього. Вона може функціонувати тільки в тому випадку, якщо вписується в це середовище, взаємодіє з ним і сама впливає на це середовище.

На організацію діють зовнішні сили, які умовно можна поділити на сили прямої і непрямої дії. Сили прямої дії — це чинники, що безпосередньо впливають на діяльність організації. Сили непрямої дії — це чинники, які не надають прямої негайної дії на діяльність організації, проте мають вплив на неї. До сил прямої дії можна віднести постачальників ресурсів і капіталу, споживачів, конкурентів, міжнародні відносини і організації. До сил непрямої дії — міжнародні події і політичні чинники, економічні і соціокультурні чинники, науково-технічний прогрес.

Зовнішнє середовище має такі характеристики: взаємопов'язаність факторів, складність, рухливість і невизначеність. Зміни одного з факторів середовища спричиняють зміни інших її чинників. Складність середовища визначається кількістю чинників, на які вона повинна реагувати. Рухливість середовища визначається швидкістю зміни її змінних. Невизначеність середовища характеризується ступенем можливості або неможливості визначення її стану в конкретний момент часу.

Організація характеризується також і стійкістю до зовнішнього середовища. Чим менш впливає на неї середовище, тим вона є стійкішою.

В Україні необхідно дуже багато зробити для реалізації принципів і методів управління, відповідних сьогодиншій меті і завданням суспільства. Це залежить в першу чергу від керівника країни і його команди як керівної і направляючої сили, що є в суспільстві.