

служба безпеки України, Державна санітарно-епідеміологічна служба, Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України, Державна митна служба України та Державна податкова служба України. Не останню роль у наданні точної та достовірної інформації про стан реалізації транзитного потенціалу України відіграє Державний служба статистики України, що збирає та узагальнює інформацію про обсяги транзиту територією нашої держави, про обсяги транзиту окремих видів вантажів за окремими країнами відправлення та призначення за різними видами транспорту. Тобто саме держава безпосередньо впливає на стан забезпечення та реалізації транзитного потенціалу.

Отже, транзитний потенціал як об'єкт державного управління — це можливості використання ресурсів держави для забезпечення здійснення транзиту.

Визначення поняття транзитного потенціалу як об'єкта досліджено в ресурсному, факторному, економічному та транспортному аспектах. Ресурсний та факторний аспекти відносяться до реалізуючої складової, транспортний та економічний аспекти — до забезпечуючої. Існуюча невідповідність між використанням транзитного потенціалу та можливими перевагами, які б мала отримувати наша держава, зумовило дослідження транзитного потенціалу як об'єкта державного управління.

Отже, транзитний потенціал як об'єкт державного управління — це можливості використання ресурсів держави для забезпечення здійснення транзиту. Потребує подальшої розробки питання державного управління транзитним потенціалом та з'ясування саме при застосуванні, яких підходів відбудеться більш ефективного його використання.

#### Література.

1. Герасименко В.О. Формування логістичної інфраструктури розвитку транзитного потенціалу прикордонних територій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. ек. наук : спец. 08.00.05 «Економіка та управління народним господарством (логістика)» / В.О. Герасименко. — Санкт-Петербург, 2007. — 20 с.
2. Рубель В.А. Історія середньовічного Сходу / Вадим Анатолійович Рубель. — К. : Либідь, 2002. — 736 с.
3. Транспортна стратегія Республіки Казахстан до 2015 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу до сайту : <http://www.mtk.gov.kz/?mod=chapter&lng=rus&opt=viewdoc&id=70>.
4. Перспективи розвитку інформаційних та транспортно-митних технологій у митній справі, зовнішньоекономічній діяльності та управління організаціями [Текст]: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. — Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2011. — 399 с.
5. Пирожков С. Проблеми реалізації транзитного потенціалу України у контексті розширення ЄС і формування ЄЕП [Текст] / С. Пирожков, Д. Прейгер, І. Малярчук // Економіка України. — 2005. — № 3. — С. 4–19.
6. Блудова Т. Глобалізація транспортної системи та поняття «транзитний потенціал країни» [Текст] / Т. Блудова // Економіка України : Щомісячний політико-економічний журнал. — 2006. — № 10. — С. 73–78.
7. Новікова А.М. Методологічні основи розвитку транзитного потенціалу України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук : спец. 08.07.04 «Економіка транспорту та зв'язку» / А.М. Новікова. — К, 2004. — 37 с.
8. Дунаева Н.О. Управление модернизацией транспортной инфраструктуры региона для реализации

транзитного потенціала : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. эк. наук : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами)», 08.00.14 «Мировая экономика» / Н.О. Дунаева. — Москва, 2009. — 25 с.

9. Ларин О.Н. Теоретические аспекты развития транзитного потенциала транспортных систем [Электронный ресурс] / О.Н. Ларин // Транспорт Урала № 2(17). — Режим доступа : [usurt.ru/transporturala/архив/0\\_10-15.pdf](http://usurt.ru/transporturala/архив/0_10-15.pdf). — Название с экрана.

10. Международные транспортные коридоры Украины : сети и моделирование / [А.А. Бакаев, С.И. Пирожков, В.Л. Ревенко, Л.А. Бакаев, Ю.А. Кутах]. — К. : КУЕТТ. — Т.1. — 2003. — 518 с.

11. Бутко М.П. Теоретичні аспекти розвитку транзитного потенціалу регіонів України [Електронний ресурс] / М. П. Бутко, О. В. Мініна. — Режим доступа : [www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dtr\\_ep/2010.../EC610\\_14.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_ep/2010.../EC610_14.pdf).

12. Про комплексну програму утвердження України як транзитної держави у 2002–2010 роках : Закон України N 3022—III від 7 липня 2002 // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 24. — Ч.1.п.5.

УДК 351:005.1

*Наталія Попович*

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БАГАТОВИМІРНОСТІ ДЕМОКРАТИЧНОГО СТИЛЮ УПРАВЛІННЯ

*Запропоновано нові підходи до розуміння багатовимірності демократичного стилю управління з метою використання його можливостей в умовах реформування і з огляду на загальносвітові стандарти демократії, традиції та новації в практиці державного управління. Виокремлено основні риси демократичного стилю керівництва та необхідні якості керівників і підлеглих для забезпечення його ефективності. Наголошено на вирішальному значенні творчого потенціалу, знань і досвіду суб'єкта управління як підґрунтя розвитку владного органу сучасного типу.*

**Ключові слова:** державне управління, державно-управлінська діяльність, демократичний стиль управління, керівник, демократія участі.

Світовий досвід становлення демократії та уроки української практики років реформування актуалізують необхідність оновлення державно-управлінської діяльності, а пов'язані з адміністративною реформою зміни сформувавши об'єктивну необхідність оновлення методів, форм і способів здійснення управлінської впливу [6, с. 17]. В умовах криз і невизначеностей зростає потреба на переосмисленні можливостей демократичного стилю управлінської діяльності через усвідомлення його багатовимірності.

На сьогодні є достатньо праць теоретиків і практиків державного управління, присвячених проблемі запровадження та реалізації засад демократичного

стилю (Г. Атаманчук, О. Бандурк, М. Вінтер, О. Омаров, А. Пригожин, Г. Щокіна); частково зверталися до проблеми: В. Авер'янов, В. Князев, Ю. Бакаєв, М. Надольний, В. Токовенко; розробляли певні проблемні напрями: Р. Войтович, С. Наумкіна, Л. Приходченко, М. Гриньова, В. Єганов, Д. Вітер та ін. Аналізовані праці відзначаються наявністю поглиблених поглядів класиків державного управління, політології та менеджменту переважно в напрямі розширення існуючих і виокремлення нових форм демократичного стилю управління.

Однак заходи, що забезпечують реформування державного управління та модернізаційні процеси, які відбуваються в країні, уже не задовольняються традиційними схемами і потребують пошуків нових можливостей демократичного стилю управління з урахуванням того, що будь-яка форма стилю ґрунтується на об'єктивній залежності таких якісних характеристик різних рівнів управлінської взаємодії, як роль суб'єктивного (людського) чинника та кінцева результативність управлінських впливів, і потребує системного висвітлення та наукового супроводу [3].

Запропонувати нове сприйняття багатовимірності демократичного стилю управління з метою використання його можливостей в умовах реформування.

За оцінками зарубіжних аналітиків, сучасний стан державотворення в Україні відзначається інтенсивним пошуком найбільш оптимальних моделей управління. Згідно з пріоритетами, визначеними програмами уряду України, робота у сфері демократичного врядування зосереджена на економічній та адміністративній реформах, підтримці громадянського суспільства; децентралізації влади; судовій реформі та правах людини; ґендерній рівності та регіональній інтеграції, покращенні управління державними кордонами [11].

Під впливом цієї метастратегії суспільного розвитку країни оновлюється та формується стиль діяльності сучасних управлінців. Традиційно в умінні самостійно визначати напрям, орієнтувати та самокритично оцінювати результати як своєї діяльності, так і діяльності органу влади, об'єктивно проявляється правильність вибору форми демократичного управління. Цей вибір залежить і від наявності високої управлінської культури, яка забезпечує толерантність взаємовідносин між органами влади та суспільством, формує відносини довіри, відкритості, прозорості у поєднанні з волею та бажанням суб'єкта та об'єкта управління, здатних самостійно визначати мету своєї діяльності, брати активну участь у підготовці та прийнятті управлінських рішень, безпосередньо нести відповідальність за їх ефективність [9, с. 162].

Управління в сучасну епоху, як свідчить вітчизняний і зарубіжний досвід, все більше змінює свої характерні ознаки. Відчуваючи управління, суб'єкт здійснює зворотний активний вплив на керуючу систему, що зумовлює необхідність враховувати його інтереси і потреби, його думку при прийнятті управлінського рішення. У результаті руйнується традиційна «суб'єкт – об'єктна» система управління персоналом і з'являються нові моделі управління (М. Вебера – про «раціональність», як основу соціальних дій, що ведуть до «доброго» суспільства; Ю. Хабермаса – про важливість для соціальної інтеграції суспільства комунікацій, орієнтованих на злагоду) [10, с. 386].

Демократичний стиль управління ґрунтується на певному синтезі соціальних, організаційних, нормативних, інформаційних і технічних параметрів державного управління, тобто, певною мірою, на об'єктивних засадах, з одного боку, і ґенофонду, інтелектуального розвитку, соціально-психологічних сил та історичного досвіду

людського потенціалу, а саме, суб'єктивного чинника, залученого в управління, – з іншого. Можна стверджувати, що стиль являє собою специфічне відображення в особливій управлінській сфері суспільства єдності об'єктивного та суб'єктивного.

Характеристика найбільш загальних ознак стилю управлінської діяльності буде повною, якщо до елементів будь-якої з її форм додати наявність: а) цільових, функціональних і організаційних характеристик органів державної влади та місцевого самоврядування, які визначають їх місце і правовий статус в ієрархії керуючої системи державного управління; б) юридично закріплених і, відповідно, практично використовуваних форм, методів і процедур управлінської діяльності органів управління та їх посадових осіб; в) загальнокультурних, професійних і особистісних якостей посадових осіб, які реально проявляються і з яких формуються соціально-психологічні механізми управління.

Оскільки сьогодні звичним явищем в системі державного управління стають новації, державні службовці-керівники змушені пристосовуватися до нових умов і виробляти новий управлінський стиль – динамічний і новаційний, скеровувати увагу на необхідність його вдосконалення, а під впливом поширення світових стандартів демократії участі – якнайшвидше звільняти управлінську взаємодію від авторитарно-бюрократичних традицій минулого з їх хорстким домінуванням владного впливу, з деформованістю етико-ціннісних і нормативно-правових засад державного управління [8].

Об'єктивна оцінка управлінського досвіду застосування демократичного стилю демонструє розуміння механізму співвідношення традиційного і креативного у сфері управління. Загально визнано, що небезпечним є ігнорування інерції традицій в умовах кардинальних змін, коли у випадку різкого протиставлення нових нормативно-поведінських стереотипів управлінської взаємодії раніше вживаним, можливий так званий інноваційний шок, здатний призвести до втрати вже досягнутого [4].

Складний процес оновлювання демократичного стилю управління та формування його нових можливостей, як явища динамічного у своєму розвитку та саморозвитку і цілісного в багатовимірності своїх проявів, потребує усунення деструктивної спадщини минулого і одночасного засвоєння загальносвітових стандартів демократії.

Проаналізувавши висвітлення проблеми стилів управління в різних наукових джерелах, де традиційно відносять демократичний стиль до «одномірних» стилів управління, не можемо погодитися з твердженням, що стиль визначається за якоюсь однією ознакою (К. Левін). Не охоплює також глибини можливостей демократичного стилю ідея його «двовимірності», що орієнтується, з одного боку, на створення в колективі сприятливого морально-психологічного клімату, налагодження людських відносин, а, з іншого, – на належні організаційні і технічні умови, за яких людина повністю зможе розкрити свої здібності (Р. Войтович). Практика свідчить, що ефективність управління забезпечується й низкою інших обставин.

Прикладом є «багатовимірні» стилі управління, які являють собою комплекс взаємодоповнюючих, але незалежних від інших підходів. На нашу думку, ефективність процесу управління може бути забезпечена та ґрунтується на прийнятті багатовимірності демократичного стилю та розумінні варіативності його використання. Завдяки цьому стає можливою збалансованість взаємодії керуючої та керованої системи.

Багатовимірність демократичного стилю, як особливого виду державно-управлінської діяльності, слід

розуміти як реально використовувану систему таких соціально ефективних і постійно оновлюваних способів, засобів, форм і методів повсякденного функціонування посадових осіб, і, у цілому, органів державної влади та місцевого самоврядування, яка заснована на відповідних принципах і забезпечує раціональне та демократичне здійснення управлінських дій.

Можливості використання варіантів форм і методів демократичного стилю управління, пов'язані з відмінністю його від стилю роботи в інших сферах діяльності, вбачаються, насамперед, у наявності активної позиції: а) соціальна активність посадових осіб і відповідних органів пов'язана із застосуванням державно-владних повноважень або опорою на них; б) така активність чітко і досить повно нормативно регламентована й існує у встановлених формах і процедурах; в) метою цієї активності є формування та реалізація керуючих впливів.

Організації, у яких домінує демократичний стиль управління, характеризуються високим ступенем децентралізації повноважень, активною участю працівників у прийнятті рішень, створенням умов, за яких виконання службових обов'язків виявляється привабливим, а винагородою є почуття причетності до досягнення успіху [2, с. 40]. Тоді й у стилі керівника переважають такі механізми впливу, які апелюють до потреб більш високого рівня: у належності, у високій меті, автономії й самовираженні. Немає необхідності в нав'язуванні своєї волі, а підлеглі мають достатню свободу у виконанні завдань [1, с. 82].

Ураховавши наявні в науковій літературі характеристики демократичного стилю керівництва, виділимо дев'ять основних характерних рис:

1. Взаємовплив керівника і співробітників, який передбачає відмову керівника від виконання частини своїх прав та обов'язків щодо прийняття рішень і передачу їх підлеглим, а також не тільки активну участь їх у прийнятті рішень, але й широку повсякденну співпрацю.

2. Функціональна диференціація ролей з урахуванням компетентності членів групи. Кооперативний різновид стилю, наприклад, намагається поєднати прагнення всіх до виконання загального завдання з раціональним розподілом функцій залежно від здібностей працівників.

3. Багатосторонні інформаційні та комунікаційні відносини. Широка мережа вертикальних, горизонтальних і діагональних інформаційних потоків покликана полегшувати компетентне виконання організаційних завдань, а також розвиток міжособистісних відносин.

4. У конфліктних ситуаціях керівник, що дотримується демократичного стилю, використовує методи переговорів, компромісів і відмовляється від односторонніх авторитарних рішень.

5. Першочергова увага керівника до підлеглих дозволяє їм здійснювати зростаючий вплив на процеси керівництва і тим самим підвищувати задоволеність працею і перебуванням у колективі.

6. Довіра є основою співпраці. Атмосфера взаємної довіри між членами організації є неодмінною умовою успішності всіх форм демократичного стилю керівництва.

7. Задоволення потреб співробітників і керівників забезпечується особливою увагою до реалізації особистих і професійних інтересів, і не ставиться у пряму залежність від економічної ефективності структури.

8. Орієнтація на цілі та результати. Суперечності між індивідуальними цілями співробітників і метою організації не камуфлюються, що має місце при авторитарно-бюрократичному керівництві, а вирішуються на основі їх інтеграції за активної участі всіх зацікавлених осіб. Це

дозволяє забезпечувати реальну підтримку загальної орієнтації на досягнення високих результатів роботи.

9. Орієнтація на розвиток усього персоналу і всієї організації.

Домінування однієї з названих рис або їх сукупності сформувала різновиди демократичного стилю керівництва. Серед них консультативний і партисипативний виокремлено нами як такі, що найбільше ілюструють можливості сьогодення та накреслюють перспективи для ефективного управління.

Консультативний стиль передбачає значною мірою довіру керівника до підлеглих, необхідність консультування з ними, прагнення використовувати все найкраще з того, що вони пропонують. Серед стимулюючих заходів переважають заохочення, а покарання використовуються лише у виняткових випадках. Працівники в цілому задоволені такою системою керівництва, незважаючи на те, що більшість рішень підказується їм згори, і зазвичай намагаються надати такому керівникові посильну допомогу і підтримати морально в необхідних випадках.

Серед різних форм демократії дослідники та вчені виділяють як вищу, так звану партисипативну демократію – коли громадяни беруть участь у процесі прийняття управлінських рішень, зокрема й на місцевому рівні. Партисипативна демократія отримала назву «демократія участі» і характеризується тим, що керівник повністю довіряє своїм підлеглим у всіх питаннях, завжди їх вислуховує і використовує всі конструктивні пропозиції, організовує широкий обмін всебічною інформацією, залучає підлеглих до постановки цілей і контролю за їх виконанням.

До переваг цієї форми демократії відносять такі: відкритість дає можливість переконатися у порядності та чесності керівника; залучення інтелектуалів, високоосвічених членів громади (на місцевому рівні) та експертів, учених (для роботи в органах влади) оптимізує процес розв'язання наявних проблем; усвідомлення своєї причетності до державних справ; посилення моральної відповідальності за непопулярні рішення (юридична залишається на посадовій особі або на органі влади чи органі місцевого самоврядування) [8, с. 7].

Проведені спостереження над особливостями використання різних форм демократичного стилю керівництва допомогли виділити якості, необхідні ефективному керівникові: відкритість; довіра до співробітників; відмова від особистих привілеїв; здатність і бажання делегувати повноваження; невтручання у виконання поточних завдань, контроль через офіційні інстанції (через відповідних керівників і канали); контроль за результатами; обґрунтування перед співробітниками фактів одноосібного прийняття рішень. При демократичному стилі підлеглі сприймаються не інакше як партнери, які можуть вирішувати поточні, денні завдання в основному самостійно; але обов'язково мати високий рівень професійної підготовки, знань і досвіду [7, с. 36].

За умови зростання ролі підлеглих, стало актуальним виокремлення якостей, необхідних для ефективного забезпечення перспективних форм демократичного стилю керівництва: високий рівень професійної підготовки; бажання брати на себе відповідальність; виражена потреба в самостійності; готовність і здатність відповідати за свої дії; потяг до творчості та особистісного зростання; інтерес до роботи; орієнтація на перспективні життєві і організаційні цілі; висока значущість думки про них колег; високий рівень самоконтролю; наявність контрольних прав, бажання і вміння їх використовувати. З цього погляду, до основних оновлених



можливостей взаємодії участі відносно й зростання професійної солідарності.

Отже, найцінніше серед можливостей демократичного стилю управління полягає в тому, що активне використання в горизонтальних структурах творчого потенціалу працівників стає основою розвитку владного органу сучасного типу. За такого підходу, ставлення до діяльності органу в цілому, як до свого творіння, викликає велику прихильність накресленим цілям, ніж ставлення до нього лише як до своєї управлінської території [5, с. 38].

Черговий раз демократичний стиль управління підтверджує пріоритет активного діалогу керівника і підлеглого при здійсненні управлінських дій. Переваги вибору форми активного діалогу полягають у забезпеченні кваліфікованості прийнятих рішень, високому рівні мотивації співробітників і розвантаженні керівника. Отже, демократичний стиль державно-управлінської діяльності завжди буде поєднаний з ефективністю функціонування очолюваного керівником колективу, з особливостями цього колективу та специфікою поставлених і вирішуваних завдань.

Зважаючи на те, що ідеально-типовий характер демократичного стилю управління являє собою крайній, ідеальний зразок поведінки, точну відповідність якій неможливо знайти в реальності, демократичний керівник зазвичай у своїй практиці прагне поєднати різні елементи та можливості стилю на користь принципу демократії участі.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Глибина, масштабність і ефективність процесу модернізації країни потребують сьогодні розвитку управліннями власних менеджерських здібностей. Це у поєднанні із засадчими принципами і цінностями демократичного стилю управління надає особливого значення управлінській професійній компетентності і накреслює в цьому напрямі перспективність подальших розробок.

#### Література.

1. Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом / Под общей ред. В.П. Иванова – М.: Издательство «Известия», 2003. – 410 с.
2. Єганов В. В. Поняття стилю державно-управлінської діяльності / В. В. Єганов // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – К.: НАДУ, 2005. – № 2. – С. 40–45.
3. Модернізація державного управління, державної служби і кадрової політики: збірник доповідей щорічних Ришельєвських академічних читань (Одеса, 15–17 вересня 2010 р.) / ред. кол.: Т. В. Мотренко (голов. ред.) [та ін.]. – Одеса: Юридична література, 2010. – 340 с.
4. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Poslannya\\_sborka.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Poslannya_sborka.pdf).
5. Науково-методологічні засади розвитку галузі науки «Державне управління»: наук. розробка / авт. кол.: В. Д. Бакуменко, В. Д. Бондаренко, Л. М. Гогіна та ін.; за заг. ред. Ю. П. Сурміна, Л. І. Загайнової. – К.: НАДУ, 2010. – 60 с.
6. Нижник Н.Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе: Монография / Н. Р. Нижник. – К.: Ин-т государства и права НАН Украины, 1995. – 207 с.
7. Попович Н. Г. Концептуальний рівень взаємодії суб'єктів управлінської діяльності / Н. Г. Попович // Ак-

туальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2012 р. – №4 (49). – С. 35–39.

8. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / [під ред. В.В. Толкованова]. – К.: Крамар, 2011. – 199 с.

9. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення [Монографія] / [авт. кол.: Князев В. М., Бакаєв Ю. В., Василевська Т. Е. та ін.]; за заг. ред. В. М. Князева. – К.: НАДУ, 2010. – 220 с.

10. Хабермас Ю. С. 386 Вовлечение другого. Очерки политической теории / Ю. С. Хабермас. – СПб.: «Наука», 2001. – 379 с.

11. Milena I. Neshkova. The Effectiveness of Administrative Reform in New Democracies / Milena I. Neshkova, Tatiana Kostadinova // Public Administration Review, May/June 2012. – Issue 3. – P. 324 – 333.

УДК 351.862.4

**Олександр Чебан**

### ЕТАПИ РОЗВИТКУ МЕТОДОЛОГІЇ ОЦІНЮВАННЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

*В статті розглядаються питання розвитку оцінювання в державному управлінні, визначаються методологічні особливості, що характерні для відповідних періодів становлення. Зазначається, що становлення методів оцінювання відбувається разом з впровадженням нових концепцій та моделей державного управління. Сьогодні оцінювання в державному управлінні сформувалось як самостійний міждисциплінарний напрям в науці, це аналітична процедура, що направлена на діагностику і осмислення досягнення цілей і дій державної політики.*

**Ключові слова:** державне управління, оцінювання, методологія оцінювання.

Оцінювання державної діяльності приймає різноманітні форми як за методами, так й за тим, як воно включено до управлінського процесу. Поряд з іншими видами діяльності, такими як: розробка, дослідження, нагляд і аудит, оцінювання може реалізовуватися у залежності від цілей і завдань. Тому висновки, думки та рекомендації, що отримані в результаті оцінювання, мають не однаковий статус в суспільній дискусії. Різноманітні форми оцінювання мають за мету зробити з оцінювання невід'ємну складову державних організацій і демократичного устрою.

Оцінювання направлено на отримання нових знань відносно державної діяльності, в тому числі відносно їх результатів з метою надати можливість громадянам оцінити значимість державної діяльності та сприяти особам, що приймають рішення, для підвищення її релевантності, результативності, ефективності, цільності і впливу. Оцінювання також сприяє раціоналізації процесу прийняття державницьких рішень, модернізації державного управління і державної служби, більшої ефективності державних витрат [1].

© Чебан О.І., 2012.