

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35

Віктор ВОРОПАЄВ
*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

МОДЕЛІ ДЕГРАДАЦІЙНОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ СПІРАЛІ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ

Аналізуються проблеми деградації системи державного управління, що виявляється в переважанні інтересів владних політичних та управлінських еліт під час ухвалення рішень державного значення. Вивчення ставлення населення до причин існуючих соціально-економічних проблем в Україні дозволило виявити, що передумовами такої ситуації є кризові явища в системі державного управління. За результатами дослідження обґрунтовуються теоретичні положення моделі деградаційної управлінської спіралі, якою можна пояснити процеси, що відбуваються нині в українському суспільстві. Описуються кола запропонованої спіралі та надається характеристика ступеня деградації системи цінностей суб'єкта управління на кожному з кіл, що дозволило описати ступінь його відсторонення від процесів державного управління під час ухвалення соціально значущих рішень та нівелювання морально-етичних меж переслідування власних інтересів.

Ключові слова: державне управління, управлінська спіраль, деградаційна управлінська спіраль, деградаційна демографічна спіраль, політична управлінська еліта.

Viktor Voropayev. Models of degradation management spiral: conceptual approaches

The problems of the public administration system degradation, reflected in the predominance of the political and administrative elite's interests in the process of making decisions of national importance are analyzed. The study of the people's attitude to the causes of the existing socio-economic problems in Ukraine has revealed that the crisis in the public administration is the main precondition for this situation. According to results of this investigation, theoretical foundations of the degradation managerial spiral model have been grounded. This makes the explanation of the processes occurring today in the Ukrainian society possible. The article describes the proposed spiral circles and provides characteristic of the degree of degradation of the value system of the subject of management on each circles. It makes possible the determination of the degree of manager removal from the governance processes in socially important decision and the destruction of moral and ethical boundaries in the pursuing of his own interests.

Keywords: governance, managerial spiral, degrading managerial spiral, degrading demographic spiral, political managerial elite.

Численні кризові явища, які на сьогодні спостерігаються в усіх сферах життя

© Воропаєв В. Г., 2017

Державне управління та місцеве самоврядування, 2017, вип. 4(35)

українського суспільства, не тільки перешкоджають виходу України на достойні позиції на міжнародній арені та знижують її шанси повноправного входження до Європейського співтовариства, але й посилюють гуманітарну та соціальну катастрофу, коли більшість населення нашої держави перебуває на грані виживання, фінансуючи громіздкий та неефективний апарат державного управління.

За результатами опитувань, проведених соціологічною службою Центру Разумкова, найголовнішими причинами складної соціально-економічної та політичної ситуації в Україні 31,3 % респондентів назвали високий рівень корупції, 18,2 % – переважання в керівництва держави особистих інтересів над суспільними, 14,4 % – ігнорування представниками влади Конституції та законів України, 13,3 % – неефективне управління державою через некомпетентність її керівництва [4]. Крім того, респонденти також виділили найбільш корумповані, на їх думку, сфери суспільного життя українців (табл. 1) [5].

Таблиця 1

Найбільш корумповані за оцінками респондентів сфери

Сфера суспільного життя	Розподіл респондентів за відповідями, %				
	Усе охоплено корупцією	Корупція досить поширена	Трапляються окремі випадки корупції	Корупція майже відсутня	Важко відповісти
Державна влада в цілому	44,9	37,4	8,4	1,1	8,2
Судова система	47,3	36,1	7,7	1,8	7,1
Правоохоронні органи	45,4	38,6	8,5	1,5	6,0
Політична сфера в цілому	43,4	36,2	9,5	1,3	9,7
Органи прокуратури	41,5	35,2	8,7	1,8	12,7

Проте психологічна криза, яка спіткала українців, є набагато глибшою, а причини її полягають, передусім, у зневірі громадян у можливості дотримання прав та інтересів на всі рівнях громадянського суспільства та захисту цих інтересів суб'єктами державного управління. Так, 41,5 % опитаних респондентів підтримали б запровадження смертної кари для державних службовців, які вчинили корупційні дії [3]. На нашу думку, такий значний відсоток говорить про те, що населення усвідомлює ті деградаційні процеси, які на сьогодні відбуваються серед політичної управлінської еліти. У цьому контексті особливої актуальності набуває теоретичне обґрунтування моделювання вказаних вище процесів у зв'язку з необхідністю визначення стану системи державного управління України на даний момент для розробки стратегії реформування сектору державного управління і досягнення завдань розвитку українського суспільства на шляху євроінтеграційних перетворень.

Проблеми дієвості системи державного управління на основі врегулювання співвідношення інтересів різних політичних суб'єктів досліджували багато вітчизняних та зарубіжних учених, а саме: Р. Войтович, О. Крюков, П. Надолішній, В. Олійник, М. Олійник, О. Радченко. Цікавими з точки зору цього дослідження є праці М. Гіленса та Б. Пейджа [1], які розглянули основи теорії формування інтересів різних груп, а також співвідношення інтересів політичної еліти та пересічних громадян. Проблемні питання демографічної ситуації та шляхи їх вирішення ґрунтовно досліджені в працях визначної української вченої Е. М. Лібанової.

Метою дослідження є теоретичне обґрунтування моделі деградаційної управлінської спіралі для забезпечення методичного інструментарію визначення стану системи державного управління в Україні, розробки концептуальних положень її реформування та досягнення розвитку українського суспільства.

За словами Р. Войтович, «Основними факторами, які «протистоять» модернізації державного управління, є: відставання (від змін інших сфер життєдіяльності суспільства); здійснення на непідготовленій основі (недостатній рівень розвитку громадянського суспільства з відповідним відставанням розвитку його інститутів)» [1, с. 22]. Завдяки проведенню аналітичного дослідження впливу політичного менеджменту на демографічні процеси в Україні встановлено закономірності між тенденціями розвитку нації або її занепаду та рівнем розвитку свідомості та відповідальності політичних менеджерів-управлінців, які безпосередньо виконують функції державного управління.

Таким чином, деградаційну управлінську спіраль розуміємо як систему прийняття управлінських рішень, засновану на низькому рівні управлінської освіти і високому рівні корупції, яка унеможлиблює прийняття ефективних управлінських рішень унаслідок лобювання інтересів великого та середнього бізнесу, що є шкідливим для процесу державотворення. У ході дослідження розроблено та теоретично обґрунтовано модель деградаційної управлінської спіралі, що демонструє негативні процеси, які відбуваються у сфері державного управління. Модель дає змогу розробляти й адаптувати контрдеградуючу прогресивну систему розвитку політичних менеджерів-управлінців на основі зосередження їх основної уваги на сутності та природі, а також соціальному змісті державотворчих процесів, спрямованих на збереження, розвиток та розбудову держави та підвищення добробуту її населення.

Комплексність та системність побудови зазначеної вище моделі деградаційної управлінської спіралі забезпечується розробкою важелів та інструментарію впливу на перебіг деградаційних процесів у всіх ланках та на всіх рівнях управління державою. Це пояснюється проблемою наслідування нижчими ланками кадрів державного та муніципального управління поведінкових моделей та стилістичних особливостей адміністрування найвищої політичної управлінської еліти. У цьому й виявляється деградація, оскільки такі моделі та особливості є прикладом для копіювання, який поширюється шляхом дублювання поведінки та вчинків керівництва відповідного рівня.

На жаль, українське сьогодення характеризується різними формами прояву деградації управлінської політичної еліти, а саме: поширення у відповідних колах практики «відкатів», «змивання і розкрадання» державних коштів, лобювання VIP-бізнесу родичів чи роботодавців або особисте збагачення через бюрократичні блокування державних сервісів та послуг. Створення такої бездуховної накопичувальної системи серед політичних менеджерів має негативні наслідки:

- призводить до зупинки та/або повної втрати контролю за управлінськими процесами;
- ставить під загрозу можливість системи державного управління функціонувати в принципі;
- нівелює значення виконання розпоряджень та наказів, орієнтованих на вихід держави із кризового стану в усіх сферах (економіки, державних фінансів, охорони здоров'я, культури, освіти, науки);
- паралізує механізми вироблення управлінської волі до впровадження соціально значущих змін, що пояснюється небажанням загострення конфліктних ситуацій та конфронтації на місцях управління з колегами, тобто всередині таких деградованих управлінських систем, пов'язаних, як правило, корупційними схемами, покриванням та «кумівством», а отже, і лобюванням заздалегідь не вигідних державі чи суспільству проектів.

Theory and history of Public Administration

Описана вище ситуація, у свою чергу, призводить до неможливості виведення держави з кризи політичною менеджерською елітою, чия управлінська свідомість не базується на етичних принципах управління, орієнтована на досягнення власних інтересів та цілей, які суперечать суспільним цілям та подекуди обмежують громадські права і свободи. Водночас, ураховуючи сутність та особливості деградованої управлінської системи, такі негативні явища та системні недоліки поширюються і на ланки нижчого рівня, тобто регіональні політичні управлінські еліти та управлінські кадри всіх рівнів.

Базуючись на результатах власних досліджень, для вирішень проблемних питань та усунення суперечностей у зазначених вище процесах державного управління, у межах моделі спіралі вважаємо за доцільне побудувати деградаційну управлінську спіраль. Для цього розглянемо її складники й окреслимо їх вплив на систему управління (табл. 2).

Таблиця 2

Характеристика кіл обгрунтованої моделі деградаційної управлінської спіралі

Коло спіралі	Зміст кола спіралі відповідно до обгрунтованої моделі
1	Особисті інтереси суб'єкта управління домінують над інтересами розбудови держави та процесами державотворення
2	Корупційний компонент суб'єкта управління домінує над усіма іншими та блокує внутрішній самоконтроль та совість, гідність і честь державного управлінця
3	Поступове відсторонення суб'єкта управління від моніторингу та контролю управлінських процесів, а також контролю за управлінською вертикаллю
4	Стабільна та зростаюча ізоляція суб'єкта управління від управлінського процесу, що унеможливує оперативне вирішення проблем та актуалізацію управлінських рішень, які ухвалюються в процесі управління
5	Підміна цінностей суб'єкта державного управління, який має дотримуватися у своїх рішеннях положень державної політики та враховувати цілі державних програм розбудови та розвитку суспільства, на примітивні псевдоцінності, орієнтовані на задоволення власних потреб та інтересів за державний та суспільний рахунок
6	Стабільна деградація всієї управлінської вертикалі та прогресуюче втягування в паразитичне деградоване корупційне співіснування колег-управлінців усіх рівнів управління, які свідомо або насильно заради збереження роботи та соціального статусу стають співучасниками посадових порушень та злочинів керівництва
7	Відсутність духовного та морально-етичного виховання, а також руйнування системи базових духовних цінностей суб'єкта державного управління
8	Повна деградація процесів управління та системи контролю за виконанням управлінських рішень, їх зупинка, подальша глибока деградація людини-керівника
9	Поступове зникнення самої системи контролю за системою державного управління, коли хибні рішення, неефективна діяльність та свідоме ухилення від відповідальності нижніх ланок управління пояснюються ними існуванням нелегальних фінансових винагород та підкупом керівництва. Натомість керівництво, втягнувши підлеглих у виконання злочинних схем та наказів, не може вимагати від них якісних оперативних та дієвих управлінських рішень

Розглянемо описані кола детальніше. Перше коло спіралі включає особисті інтереси суб'єкта управління, причому в цьому випадку вони переважають над інтересами суспільства, зокрема завданнями, спрямованими на розбудову держави та побудову громадянського суспільства. Уже на цьому колі відбувається деградація особистісної мотивації суб'єкта управління щодо його дій та переважання приватних інтересів над державними та суспільними.

На другому колі, на жаль, логічно виявляється та посилюється корупційний компонент діяльності суб'єкта управління, зокрема мотивація індивідуального збагачення домінує над іншими компонентами, зокрема громадянською та професійною мотивацією, блокуючи механізми внутрішнього самоконтролю, применшуючи значення дії совісті, гідності та честі державного управлінця.

Поступове відсторонення суб'єкта управління від потреб впровадження управлінських заходів, контролю управлінського процесу та управлінської вертикалі, що виявляється на третьому колі, трансформується в стабільну та зростаючу ізоляцію від управлінського процесу. Це суттєво обмежує можливості дієвості механізмів оперативного ухвалення управлінських рішень – четверте коло.

П'яте коло деградаційної управлінської спіралі характеризується повною деградацією управлінської функції, коли відбувається тотальна підміна цінностей суб'єкта державного управління. У цьому випадку професійна діяльність такого управлінця переорієнтовується з цілей провадження державної політики на досягнення особистих фінансових або інших інтересів, якими він починає керуватися в ході ухвалення державно значущих рішень. Така ситуація виявляється у паразитуванні такого управлінця на тілі державного механізму із прогресуючою неможливістю припинення фінансових корупційних потоків, зростанням їх інтенсивності та розвитку, диверсифікацією форм корупційних проявів як основи свого існування, що призводить до розладу та зупинки всього державного механізму.

Стабільна деградація всієї управлінської вертикалі та прогресуюче втягування в паразитичне деградоване корупційне співіснування колег-управлінців всіх рівнів управління відбувається на шостому колі запропонованої моделі. При цьому втягнуті в таку деградовану систему працівники зобов'язані заради збереження посади повністю підкорити злочинній волі керівника себе та своїх підлеглих, або повністю відсторонитися від паразитуючого організму.

Сьоме коло пов'язане з повною відсутністю в суб'єкта державного управління морального виховання та комплексу базових духовних цінностей, якими він повинен керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків як державний службовець. Як результат можна спостерігати руйнування системи, відсутність морально-етичних переконань та відсутність страху невідворотного покарання за злочин проти держави та свого народу.

На восьмому колі спостерігається повна деградація процесів управління та системи контролю за виконанням управлінських рішень. Елементи механізму державного управління опиняються під впливом глибинної руйнації та деградації людини-керівника, що пов'язано з втратою людських якостей та «голосу совісті» та, на нашу думку, призводить до неможливості зупинки процесів руйнування державного управлінського механізму.

Останньою сходинкою процесу є поступове зникнення самої системи контролю за управлінням, коли система управління настільки сповнена розумінням всеохопності корупції, що починає слугувати не тільки основним мотивом, але майже офіційним поясненням неможливості налагодження дієвого механізму державного управління. У цьому випадку всі ланки управління мотивують злочинну діяльність або бездіяльність неможливістю порушення бюрократично-корупційних механізмів функціонування систем на всіх рівнях державного та місцевого управління. У кінцевому підсумку це призводить до поглинання механізмів управлінського

державотворення «раковими корупційними метастазами» в державі та її повне поглинання тіньовими інтересами приватних корпорацій, які поступово роблять з держави плацдарм для реалізації на її території своїх фінансових та інших інтересів (розширення та захоплення ринків збуту, а також надмірне або нелегальне використання корисних ресурсів усупереч інтересам держави та суспільства), будуючи при цьому контрольовану та пролобійовану ними корумповану управлінську кишенькову вертикаль управління всіх рівнів.

Зауважимо, що деградація управлінських систем та тенденції її спірального розвитку, за нашими спостереженнями, корелює з деградаційними демографічними спіралями. Отже, демографічну деградаційну спіраль можемо визначити як демографічну модель встановлення та доказу ймовірності зупинки розвитку або невідтворення нації своїми внутрішніми фізіологічними ресурсами, тобто корінним населенням, яке проживає на території, здатності забезпечувати процес відтворення населення за рахунок народжуваності та національних генетичних ресурсів. Ця модель може бути подана через окремі компоненти: демографічну духовно-культурну прогресивну спіраль та демографічну побутово-фізіологічну деградаційну спіраль. У сукупності вони демонструють поступ суспільства до демографічної деградації, пояснюючи при цьому систему детермінант розвитку негативних явищ у демографічній сфері.

У зв'язку з цим вважаємо, що зниження рівня довіри до органів державної та місцевої влади суспільства в цілому та кожного громадянина зокрема провокує істотні демографічні проблеми, описані вище та безпосередньо пов'язані:

- 1) з відсутністю мотивації сімей до народження дітей у зв'язку з невпевненістю в їх майбутньому;
- 2) підвищенням рівня зацікавленості працездатного населення до еміграції;
- 3) зниженням загального освітнього та культурного рівня населення через відсутність фінансових можливостей здобуття якісної освіти та забезпечення навчання впродовж життя.

Зокрема, Е. М. Лібанова зазначає, що «ключовим чинником формування сучасної цивілізаційної кризи є втрата довіри. Це типове явище для більшості країн світу, але в Україні можна говорити про тотальну недовіру між усіма основними суб'єктами суспільних відносин – владою, бізнесом, населенням» [2, с. 34]. Ми вбачаємо вирішення проблеми в реформуванні системи державної влади та відновленні дієвості управлінських структур на всіх рівнях, що дозволить підвищити рівень довіри населення до органів державного управління, сприятиме соціально-економічному розвитку України на основі формування потужного демографічного та кадрового потенціалу.

За результатами дослідження сформульовано поняття деградаційної управлінської спіралі та демографічної деградаційної спіралі, теоретично обґрунтовано та описано модель деградаційної управлінської вертикалі, яка характерна нині для сфери державного управління та пояснює численні кризові явища у сфері довіри населення до органів державної влади.

Сформульовано характеристики кожного кола вертикалі. Це дозволяє на основі їх ідентифікації визначити перебіг деградаційних процесів у сфері державного управління в Україні та виробити заходи попередження подальшого розвитку негативних явищ і процесів злочинного збагачення політичної управлінської еліти та лобіювання нею власних інтересів з метою підвищення рівня добробуту населення, відновлення довіри до органів державного управління та побудови громадянського суспільства.

Перспективами подальших досліджень є встановлення та обґрунтування кореляційного зв'язку між станом демографічних процесів в Україні та розвитком явищ деградації систем державного управління як передумови зниження рівня

соціально-економічної захищеності населення, руйнування механізмів захисту громадянських прав та свобод громадян, загострення проблеми бідності, неконтрольованої урбанізації та їх зв'язок з демографічною кризою в Україні.

Список використаних джерел / List of references

1. **Войтович Р.** Модернізація державного управління в умовах глобальної інтеграції / Р. Войтович // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2013. – № 2. – С. 14 – 23 [Voitovych R. Modernizatsiia derzhavnoho upravlinnia v umovakh hlobalnoi intehratsii / R. Voitovych // Visn. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – Kyiv : NADU, 2013. – № 2. – S. 14 – 23].

2. **Лібанова Е. М.** Модернізація економіки України в контексті соціальних викликів / Е. М. Лібанова // Демографія та соціальна економіка. – 2011. – № 1. – С. 24 – 38 [Libanova E. M. Modernizatsiia ekonomiky Ukrainy v konteksti sotsialnykh vyklykiv / E. M. Libanova // Demohrafiia ta sotsialna ekonomika. – 2011. – № 1. – S. 24 – 38].

3. **Як Ви** поставилися б до пропозиції запровадження смертної кари для державних службовців, які вчинили корупційні дії : соц. опитування / Центр Разумкова. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=1040 [Yak Vy postavylisia b do propozytsii zaprovadzhennia smertnoi kary dlia derzhavnykh sluzhbovtsiv, yakі vchynly koruptsiini dii : sots. opytuvannia / Tsentr Razumkova. – Rezhym dostupu : http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=1040].

4. **Якою** є найголовніша причина складної соціально-економічної та політичної ситуації в Україні : соц. опитування / Центр Разумкова. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=615 [Yakoiu ye naiholovnishha prychna skladnoi sotsialno-ekonomichnoi ta politychnoi sytuatsii v Ukraini : sots. opytuvannia / Tsentr Razumkova. – Rezhym dostupu : http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=615].

5. **Якою** мірою поширена корупція в кожній з наведених сфер : соц. опитування / Центр Разумкова. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=903 [Yakoiu miroiu poshyrena koruptsiia v kozhnii z navedenykh sfer : sots. opytuvannia / Tsentr Razumkova. – Rezhym dostupu : http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=903].

Надійшла до редколегії 10.10.17