

УДК 342.553:352

С. Олійник

## ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ СТИЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Проаналізовано теоретичні підходи до визначення понять, що стосуються стилю діяльності органів публічної влади. Обґрунтовано необхідність у розрізненні загального та індивідуального стилю діяльності органів публічної влади. При розробці індивідуального стилю діяльності органів публічної влади необхідно звернути особливу увагу на аспекти змін лідерських характеристик. Розглянуто ситуаційний стиль, який дозволяє пристосовувати загальний стиль діяльності органів публічної влади до вимог конкретної ситуації.

**Ключові слова:** стиль діяльності органів публічної влади, загальний та індивідуальний стиль, ситуаційний стиль, управління змінами, лідерство.

Спостерігаючи за становленням Української держави, можна стверджувати, що Україна досі перебуває в процесі суспільних та державних трансформацій, до того ж цей процес значно загострився протягом останнього часу. Доцільно зазначити, що переміна масової свідомості, трансформація народного світогляду, утвердження цінностей громадянського суспільства та інші (досить радикально спрямовані) події, що відбуваються в сучасній Україні, проходять швидше, ніж зміни в державному управлінні (у стилі діяльності органів публічної влади зокрема), що демонструє насамперед те, що лише частково реформований з радянських часів стиль державного управління, не зовсім відповідає потребам формування сучасного українського громадянського суспільства.

Зважаючи на те, що стиль діяльності як окремої особи (публічного службовця), так і окремої організації (органу публічної влади), формується під впливом визначеної стратегії суспільного розвитку, залежить від суспільного менталітету та соціально-психологічних характеристик як народу, так і управлінців, необхідно визначити основні форми стилів діяльності органів публічної влади. Існування того чи іншого стилю діяльності безпосередньо залежить від наявності нормативно-правової бази, що розробляється та підтримується суспільством для формування управлінської культури, яка забезпечує толерантність у відносинах між керівництвом та підлеглими, формує атмосферу компетентності, довіри та відкритості на основі взаємоповаги, взаємодопомоги та авторитету.

Демократизм публічного управління дозволяє суспільству висувати перед державною владою проблеми та запити, пропонувати наявний творчий та інтелектуальний потенціал, а державним органам безпосередньо відчувати суспільну користь управлінських рішень. Аналіз наукових джерел дозволяє стверджувати, що в стилі діяльності органів публічної влади втілюється здатність управлінських кадрів застосовувати сучасні наукові методи і технології управління та використовувати їх з метою більш раціонального, ефективного управління суспільними процесами. Адже суспільне призначення управлінців у сфері публічного адміністрування – це якнайкраще служити своєму народові через організацію органів публічної влади, а стрижнем для цієї служби має бути наявність певних моральних якостей (законослухняності, патріотизму, професіоналізму, толерантності, відповідальності тощо).

Питання формування та реалізації стилю діяльності органів публічної влади розкриті в працях багатьох сучасних дослідників, а саме: О. Дармограй, Д. Дзвінчука, Н. Діденко, В. Єганова, В. Князева, А. Колодій, О. Любчук, В. Малімон, В. Ортинського, Ю. Сурміна та інших. Однак на сьогодні немає уніфікованого та комплексного розуміння самої категорії “стиль діяльності органів публічної влади”, її компонентів та сутнісних характеристик. Аналізуючи інформаційні джерела, у яких досліджено проблеми державного управління через призму стилю діяльності, нам трапляється ототожнення стилю діяльності органів публічної влади із стилем управління, стилем державного управління, стилем керівництва та з політичним режимом. Саме тому модернізація стилю діяльності органів публічної влади повинна відбуватися на основі комплексного розуміння сутності цього явища.

Мета статті полягає в теоретичному обґрунтуванні та розробці методичного підходу до розвитку стилю діяльності органів публічної влади. Об’єктом дослідження є стиль діяльності органів публічної влади. Предметом наукового дослідження визначено теоретичне обґрунтування основних понять, які стосуються стилю діяльності органів публічної влади. Досягнення означеної мети обумовлює вирішення таких завдань, як: здійснити узагальнення теоретичних аспектів змісту понять “стиль діяльності органів публічної влади”, “загальний та індивідуальний стиль діяльності органів публічної влади”; визначити основні підходи до розвитку стилю діяльності органів публічної влади.

Спробуємо визначитися із сутністю основних понять, що стосуються досліджуваної проблематики. Великий тлумачний словник сучасної української мови за редакцією В. Бусела визначає стиль, по-перше, як сукупність прийомів, характерних рис якої-небудь діяльності, поведінки, методу роботи, по-друге, як спосіб виконання, здійснення чого-небудь, який характеризується сукупністю певних технічних прийомів, і, по-третє, як характерну манеру поводитися, говорити, одягатися тощо [1].

У словнику-довіднику наведено термін “стиль управління”, який трактують як сукупність об’єктивних (ідеологічні настанови, ціннісні орієнтації, комунікативні засоби, адміністративна культура) та суб’єктивних чинників (особистісні якості управлінського персоналу) [2]. Ці об’єктивні чинники зумовлені суспільно-політичною ситуацією, політичним режимом, змістом права та законодавства, розвитком правозастосування, а суб’єктивні – менталітетом, традиціями, правовим статусом державної служби в країні. Пропонується розрізняти авторитарний та демократичний стилі управління як принципово відмінні з погляду ролі суб’єкта управління. В іншому словнику-довіднику подано визначення терміна “стиль державного управління”, як системи засобів, форм і методів повсякденного функціонування посадових осіб та органів державної влади й місцевого самоврядування, заснованої на відповідних принципах, що забезпечують раціональне й демократичне ведення управлінських справ [3].

В. Малиновський у словнику термінів і понять із державного управління наводить два визначення: стиль керівництва (система принципів, норм, методів і прийомів впливу на підлеглих з метою ефективного здійснення управлінської діяльності та досягнення поставлених цілей) та стиль управління (сукупність найбільш характерних і стійких методів вирішення завдань і проблем, що використовуються в практичній діяльності керівником). У наведених уточненнях до визначень, бачимо, що виокремлюють демократичний та авторитарний стилі, як керівництва, так і управління [4]. На особливе формулювання натрапляємо у висвітленні В. Ортинського, З. Кісіль та М. Ковалів: стилем управління того чи іншого керівника можна вважати упорядковану сукупність робочих, практичних

прийомів його поведінки і відносин із підлеглими у процесі управління, під якими розуміється розробка, прийняття рішень, організація їх виконання та контроль службової діяльності [5].

Потрібно навести також бачення професора Ю. Сурміна, який визначає поняття “стиль керівництва” або “стиль управління”, як відносно стійку систему способів, методів і форм практичної діяльності менеджера, у яких поєднується індивідуальний управлінський досвід і сформована й усталена в суспільстві система вимог до управління, його парадигма. Стиль включає манеру й спосіб поведінки менеджера в процесі підготовки й реалізації управлінських рішень. Тому стиль управління – це:

- система діяльності керівника;
- індивідуальне явище, властиве конкретному менеджереві;
- сукупність способів і методів, яким менеджер віддає перевагу;
- перетворені через індивідуальну практику сформовані в суспільстві вимоги до управління;
- спосіб, манера поведінки [6].

Особливої уваги заслуговує визначення, яке наведене в енциклопедії державного управління: стиль державного управління – заснована на певних принципах система засобів, форм і методів взаємодії державних органів та посадових осіб, а також їх впливу на суспільні процеси. Відмінність стилю державного управління від стилю роботи в інших сферах суспільства виявляється насамперед у такому: соціальна активність посадових осіб і відповідних органів пов’язана із застосуванням державно-владних повноважень або опорою на них; така активність чітко й досить повно нормативно регламентована і виявляється у встановлених формах і процедурах; своєю метою ця активність має формування й реалізацію керуючих впливів [7].

Д. Дзвінчук, Н. Діденко, О. Любчук, В. Малімон, аналізуючи понятійний аспект проблеми стилю діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування, зазначають, що:

- стиль у загальнонауковому контексті – це типологічна категорія, у якій відображається характерна фізіономічна єдність будь-якого явища людського життя та діяльності, типова форма його зовнішнього вираження;
- стиль державного управління – це сукупність прийомів, способів та методів роботи, індивідуальна манера поведінки та діяльності; це сукупність найбільш характерних і стійких методів вирішення типових завдань та проблем (організаційного впливу, матеріального стимулювання, соціального та морального впливу), які виникають у процесі реалізації функцій державного управління [8].

Отже, стиль не можна трактувати як щось автономне, самостійне, що діє лише за своїми власними закономірностями. Він залежить від суспільно-політичного, цільового, функціонального й організаційного устрою державного управління, аналізується лише у взаємодії з його носієм – людиною. Стиль потрібно розуміти як спосіб управлінської діяльності, яка задає певні параметри функціонування управлінської системи, породжує певний тип взаємодії між елементами цієї системи, виробляє нормативи діяльності та поведінки людей в управлінському процесі, згідно з об’єктивними закономірностями розвитку суспільства.

Стиль вибирається із низки способів поведінки і залежно від соціально-політичних умов, часового чинника, характеру завдань та умов прийняття рішень. У нашому випадку, потрібно говорити про об’єктивно існуючу систему – державу, де за рахунок

нормативно-правової бази сформовано певні норми і правила поведінки суб'єкта управлінської діяльності – людини.

На нашу думку, стиль діяльності органів публічної влади – це визначений комплекс правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування під час здійснення ними функцій публічного адміністрування щодо забезпечення потреб суспільства.

Необхідно зазначити про необхідність у розрізненні загального та індивідуального стилю діяльності органів публічної влади, для того, щоб уникнути плутанини у трактуванні таких понять, як стиль управління та стиль керівництва [9, 10]. Д. Дзвінчук, Н. Діденко, О. Любчук, В. Малімон [11] зазначають, що під загальним потрібно розуміти стиль державного управління загалом, а індивідуальний – розглядати як стиль діяльності державних службовців, який безпосередньо залежить від конкретних умов управлінської практики та соціально-психологічних особливостей керівника, від його професійно-ділових якостей, від уміння оволодіти загальним стилем діяльності.

Так, через стиль діяльності виражається соціально-професійна сутність, мотиви, настрої, індивідуальні форми прийняття та виконання певного рішення службовця чи організації загалом. Особливої уваги заслуговує визначення, яке наведене в енциклопедії державного управління: загальний стиль – це сукупність найбільш характерних та стійких методів вирішення типових завдань та проблем, які використовують органи публічної влади у процесі реалізації своїх функцій, це стиль державного управління в цілому; індивідуальний стиль – це загальний стиль діяльності органів публічної влади, сприйнятий відповідно до конкретних умов управлінської діяльності та рис персоналу певного державного органу і його апарату [12].

Застосування того чи іншого стилю обумовлено політичним режимом і є похідним від нього. Загальний стиль діяльності органів публічної влади є загальноновизнаним та чітко виявляється в основних своїх рисах повсюдно. У ньому відображаються офіційна стратегія суспільного розвитку, переважні способи вирішення проблем суспільства, професійні та особистісні якості, що формуються в більшості працівників державного апарату тощо. Таким чином, загальний стиль тісно пов'язаний із культурою публічного адміністрування, у якій концентровано виявляється ціннісна і змістовна орієнтованість державного впливу, його пріоритети.

Еволюція загального стилю країн Західної Європи була пов'язана зі зміною ідеології відносин між державою і людиною на користь пріоритетності інтересів останньої. Відображенням нової ідеології стилю діяльності органів публічної влади стала концепція маркетингової (сервісної) держави, згідно з якою не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі в суспільства. Отже, держава не управляє громадянами, а надає їм послуги, тобто її різні дії спрямовані на створення умов для реалізації громадянами своїх прав та свобод. Відповідно до цього новими рисами загального стилю діяльності органів публічної влади стали чутливість до конкретних потреб громадян у послугах, тобто орієнтація на їх виявлення і задоволення, забезпечення зручності надання послуг для громадян, мінімізація витрат часу та ресурсів [13]. Тобто, загальний стиль діяльності органів публічної влади – це сформована нормативно-правова діяльність, що є загальноновизнана і застосовується у своїх характерних рисах повсюдно, у широких масштабах, яка поділяється і підтримується суспільством.

Індивідуальний стиль потрібно розглядати як стиль діяльності, що безпосередньо залежить від конкретних умов управлінської практики та особливостей керівника, його

якостей, його вміння володіти загальним стилем діяльності, який своєю чергою є певним нормативно-правовим пріоритетом, що підтримуються суспільством. Загальний та індивідуальний стилі можуть відрізнятися, оскільки визначальний вплив на індивідуальний стиль діяльності як конкретних органів, так і їхніх апаратів мають особистісні риси керівників, їх звичні способи поведінки і діяльності, сукупність форм і методів роботи тощо.

Значний вплив на індивідуальний стиль роботи мають соціально-психологічні якості особистості морального та світоглядного спрямування, що і характеризує його як певне соціально-психологічне явище. Індивідуальний стиль залежить від психофізіологічних особливостей людини, таланту конкретної особи, її життєвого досвіду (від уособлених індивідуальних характеристик) і, що найбільш суттєво, – від особливостей історичної реальності, типу суспільних відносин, які рішуче впливають на вироблення певного стилю управління. Саме цей стиль має бути зорієнтований на окрему людину як особистість і має базуватися на моральних засадах. Реалізація такого стилю можлива лише за високих інтелектуальних, організаторських, психологічно-комунікативних здібностей керівництва та відповідного рівня культури кожної людини [14]. Під індивідуальним стилем розуміється загальний стиль, модифікований відповідно до конкретних умов управлінської діяльності та якостей відповідних керівників і посадових осіб.

Оцінюючи середовище державних організацій, потрібно зазначити те, що досить поширеною залишається бюрократична організаційна культура, в якій ієрархічність організаційної структури призводить до побудови двох стандартів поведінки: окремо для керівництва та окремо для рядових членів організації. Бюрократична організаційна культура за своєю сутністю подвійна – “мораль верхів” і “мораль низів”. Ці дві “моралі” поєднує максимальне делегування відповідальності нагору, тобто безвідповідальне поведіння всіх членів організації й максимальне зосередження владних функцій і відповідальності у людей, які перебувають зверху цієї “піраміди влади”. Регулятивним принципом “верхів” стає “роби все, що хочеш”, а “низів” – “роби те, що накаже керівництво” [15].

Для того, щоб трансформувати як загальний, так і індивідуальний стилі діяльності органів публічної влади, необхідно докласти низку зусиль. Адже тільки-но люди звикають до усталеного способу конкретної діяльності, у них з’являється природна схильність протистояти новим підходам до цієї діяльності. І це зрозуміло, оскільки відчуття комфорту стосовно того, що людина вже знає, є характерним для неї. Якщо таку поведінку належно не контролювати, вона може перетворитися на серйозну проблему ставлення до речей, за якої люди можуть заиклитися в минулому і систематично відмовлятися розвиватися і здобувати знання щодо нових підходів.

Дослідники О. Гук та А. Колодій зазначають, що саме демократичне врядування можна визначити як новий стиль державного управління, зорієнтований на досягнення належного, результативного управління через залучення структур громадянського суспільства, бізнесу, налагодження інформаційно-комунікативної взаємодії з соціумом і надання йому якісних послуг. Ефективне впровадження концепції демократичного врядування передбачає, насамперед, зміни на рівні суспільної свідомості, правової, політичної, моральної культури [16].

У багатьох випадках протистояння змінам відбувається тому, що вищі чини організації володіють замалими знаннями або ж взагалі їх не мають щодо нових технологій

і бояться втратити свої домінуючі позиції, що ґрунтуються на старих методах управління, на користь тих працівників, які краще розуміють конкретну нову технологію, ніж вони самі. Складністю в управлінні змінами є і те, що таке управління спричиняє зміни в поведінці людини. Для зміни типу поведінки людини необхідний процес навчання для підвищення обізнаності та здобуття нових вмінь.

У процесі аналізу основних аспектів управління змінами стало зрозумілим, що змінити стиль – це тільки перша частина застосування управління змінами при трансформації стилю діяльності органів публічної влади. Адже саме використання засад управління змінами може стати основою для формування новітнього стилю, як загального, так і індивідуального спрямування. Здатність приймати ефективні управлінські рішення, передбачати потенційні зміни в середовищі функціонування характеризує успішність, компетентність та результативність роботи управлінців. Будь-яке рішення має враховувати тип ситуації, у якій воно приймається та буде виконуватися, оптимально вирішувати проблеми, що склалися в організації, та спрямовуватися на забезпечення розвитку.

Але не існує єдиного, найкращого стилю діяльності органів публічної влади. Потрібно більше уваги звернути на ситуаційний стиль, який дозволяє пристосовувати стиль діяльності органів публічної влади до вимог конкретної ситуації через призму управління змінами на основі принципів сталого розвитку, децентралізації та деконцентрації, а основним аспектом індивідуального стилю діяльності органів публічної влади мав би стати аспект лідерства. Тож стиль діяльності органів публічної влади в усій своїй різноманітності є визначальним елементом загальної культури управління, а форми управлінської взаємодії керуючої системи з керованою залежать від обраного стилю діяльності органів публічної влади.

### Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 170 000 слів і словосполучень [Текст] / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К. ; Ірпінь : ВТФ Перун, 2004. — 1440 с.
2. Методологія державного управління [Текст] : словн.-довідн. / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. авт. кол.), Д. О. Безносенко, С. В. Бутівченко [та ін.] ; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева, В. Д. Бакуменка ; Нац. Акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування. — К. : Вид-во НАДУ, 2004. — 196 с.
3. Державне управління [Текст] : словн.-довідн. / уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар [та ін.] ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. — К. : Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.
4. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління [Текст] / В. Я. Малиновський. — 2-ге вид., доповн., переробл. — К. : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2005. — 256 с.
5. Ортинський В. Л. Управління в органах виконавчої влади України [Текст] : навч. посіб. / Ортинський В. Л., Кісіль З. Р., Ковалів М. В. — К. : Центр учбової літератури, 2008. — 296 с.
6. Сурмін Ю. П. Соціологія управління [Текст]: підручник / Ю. П. Сурмін, І. П. Бідзюра. — К. : Освіта України, 2012. — 688 с.

7. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), В. П. Трощинський, Ю. П. Сурмін [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-редкол. першого тому: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова), Ю. Ф. Дехтяренко [та ін.]. — К. : НАДУ, 2011. — 747 с.
8. Психологія управління [Текст] : навч. посіб. / Д. І. Дзвінчук, Н. Г. Діденко, О. К. Любчук [та ін.]. — К. : СІК ГРУП УКРАЇНА, 2013. — 291 с.
9. Енциклопедія державного управління... — 747 с.
10. Психологія управління... — 291 с.
11. Там само. — 291 с.
12. Енциклопедія державного управління... — 747 с.
13. Там само. — 747 с.
14. Гук О. І. Культура та етика демократичного врядування [Текст] : навч. посіб. / О. І. Гук, А. Ф. Колодій ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 108 с.
15. Філософські проблеми державного управління [Текст] : навч.-метод. посіб. / В. М. Князев, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; за заг. ред. В. М. Князева. — К. : НАДУ, 2012. — 220 с.
16. Гук О. І. Культура та етика демократичного врядування... — 108 с.

S. Oliinyk

#### THE PROBLEM OF DEFINING THE STYLE OF PUBLIC AUTHORITIES' ACTIVITIES

The theoretical approaches to defining the concepts relating to the style of public authorities' activities are analysed. The necessity to differentiate the general and individual styles of public authorities' activities is substantiated. It is suggested to pay special attention to the aspects of changes of leadership characteristics in developing the individual style of public authorities' activities. The situational style, which allows to adapt the general style of public authorities' activities to the requirements of the specific situation, is considered.

**Key words:** style of public authorities' activities, general and individual styles, situational style, change management, leadership.