

С. А. Могильний, кандидат філософських наук, доцент,
докторант кафедри державного управління та місцевого
самоврядування
ДРІДУ НАДУ

**КОРПОРАТИВНА АКСІОЛОГІЯ:
УПРАВЛІНСЬКІ ЦІННОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ
У ЗАГАЛЬНОКУЛЬТУРНИХ КООРДИНАТАХ**

Досліджуються методологічні засади впровадження в теорію і практику державного управління корпоративної аксіології як основи взаємодії територіальних громад, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в аспекті загальнокультурних координат.

Ключові слова. Аксіологія, управлінські цінності, культура, державний службовець, посадова особа місцевого самоврядування, діяльність, взаємодія, стратегічний менеджмент.

The author analyses the problems of build-up of the image authorities. The main factors, which can improve the image authorities, are determined. The author points out the necessity of innovation social techniques use into this sphere.

Key words. Axiology, managerial values, culture, civil servant, official of local self-government, activity, cooperation, strategic management.

© С. А. Могильний, 2011

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Тема корпоративної аксіології в контексті управлінських цінностей та загальнокультурних координат набуває особливої актуальності у зв'язку з дослідженнями проблем взаємодії влади і територіальної громади у стратегічному менеджменті, створення технологічно ефективних механізмів визначення і реалізації стратегічних планів розвитку територій. У ситуації, що склалася в перше десятиріччя XXI ст. у сфері діяльності органів влади та місцевого самоврядування України, особливого значення набуває підвищення управлінської культури діяльності кадрів на всіх рівнях владної вертикалі.

Специфіка державного управління, як відомо, полягає не тільки в тому, що воно поширює свій вплив на все суспільство і спирається на здатну до примусу владу, але й на системні комунікації, котрі базуються на корпоративних цінностях, на механізмах чіткої взаємодії органів влади та населення. Безсистемність у діях влади, безперервна змінюваність чинного законодавства сковують творчу ініціативу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Такий стан справ не відповідає актуальним завданням державної служби нашого часу, вимогам законів України "Про місцеве самоврядування" [1], "Про державну службу" [2] та "Про службу в органах місцевого самоврядування" [3].

Як відомо, основні специфічні риси державного управління – це організуюча діяльність, наявність суб'єкта управління, державно-владні відносини між суб'єктом і об'єктом, дії в межах чинного законодавства, неспроможність жодного органу державної влади самостійно визначати основні цілі свого існування та діяльності; адекватність цілей та функцій державного управління функціям держави, особливий характер "продукції" органу державної влади, публічність і формування державних органів на підставі законодавчих актів.

Звідси випливає, що метою державного управління є відображення потреб та інтересів суспільства, а цілі його мають бути об'єктивно зумовленими та обґрунтованими, соціально вмотивованими, системно організованими, забезпеченими в ресурсному відношенні та науково обґрунтованими. До принципів державного управління серед інших належать і такі, що за характером спрямованості їх з повним правом можна зарахувати до корпоративно-аксіологічних. Ідеться, зокрема, про принципи публічності державної служби; роботи з персоналом управління; інформаційного забезпечення та ін. [4, 7–8].

Усе це потребує вироблення та якнайширшого застосування на практиці таких теоретичних моделей державного управління, що відповідали б вимогам корпоративної аксіології та основним пріоритетам розвитку українського суспільства в першій чверті XXI ст.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Проведені С. Серьогіним [5], В. Бакуменком [6], О. Оболенським [7], Ю. Сурміним [8], іншими вченими фундаментальні дослідження засвідчують відродження інтересу вітчизняних науковців до проблем модернізації Української Держави, уточнення її необхідності, характеру та змісту. Як цілком слушно підкреслив Ю. Сурмін, колишня парадигма формування держави виявилася не тільки повністю вичерпаною з погляду інноваційного змісту, але й такою, що завдає суспільству значних збитків [8, 6].

У працях учених у галузі державного управління останніх років багато в чому по-новому поставлено проблему етики державного службовця, методології прийняття державних рішень, еволюції розвитку

державної та муніципальної служби від принципів адміністрування до методики, властивої саме для менеджменту.

Публікації, присвячені як реальній практиці, так і теоретичним дослідженням щодо служби в органах влади та місцевого самоврядування, дають змогу зрозуміти проблеми і завдання, від виконання яких залежить її ефективність, виявити малодосліджені аспекти. Прагнучи зробити свій внесок у розв'язання цієї проблеми, розглянемо в рамках даної статті, якими можуть бути і наскільки реальні форми взаємодії влади і територіальної громади в контексті корпоративної аксіології.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає у визначенні детермінантів інститутів, що матеріалізують у реальному житті взаємодію державної влади з територіальною громадою та посадовими особами місцевого самоврядування в контексті корпоративної аксіології, зокрема управлінських цінностей посадових осіб у загальнокультурних координатах. При цьому автор спирається на матеріали власного соціологічного дослідження, проведеного в Запорізькому регіоні [9], та методику впровадження сучасних інноваційних технологій муніципального менеджменту в цій сфері [10].

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

Світовий досвід показує, що в мистецтві управління взагалі, а тим більше управління суспільством чільне місце займають соціальні технології. Технологічний аспект культури все більше виходить на перший план у здійсненні соціальних проєктів, що є загальною тенденцією світового розвитку. Загальновідомо, що типологія технологій спирається на різновиди тих об'єктів, які стають предметами створення. У першу чергу виділяються технології, що продукують і транлюють символи культури – релігійні, духовні, міфологічні тощо. Дещо пізніше прийшла ера технологій, спрямованих на створення фізичних об'єктів.

Нарешті, найскладнішим видом креативної діяльності людини стали технології, котрі спрямовуються на організуючі системи соціальної взаємодії. Нині вони сягають глобальних аспектів людського буття, але в їх основі були й залишаються локальні громади самоврядних територій, якими в нашій країні, згідно зі ст. 140 Конституції України, є територіальні громади – жителі села чи добровільні об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста з правом самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України [11, 526].

Як слушно зауважив В. М. Вакулєнко, у цьому визначенні не вказується на такий важливий аспект місцевого самоврядування, як його реальна здатність управляти місцевими справами [12, 5].

На наш погляд, саме ця невизначеність, з одного боку, сковає ініціативу та самодіяльність територіальних громад, можливість їх самореалізації та самодостатності, а з іншого – дає широкий простір для розробки та впровадження інноваційних технологій соціальної взаємодії місцевої влади та мешканців територіальної громади на засадах корпоративної аксіології, добровільного сприйняття управлінських цінностей у загальнокультурних координатах як посадовими особами, так і органами самоорганізації населення, що виступають від імені всіх мешканців територіальної громади, або окремих її частин. Як специфічний результат людської діяльності, вони виявляються в найрізноманітніших сферах людського буття і постійно вдосконалюються, видозмінюються, набуваючи все нових і нових форм, у тому числі у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

Ідея взаємодії органів державної влади, посадових осіб місцевого самоврядування та територіальної громади передбачає, передусім, полегшення доступу до інформації про діяльність влади для пересічних громадян. Перші кроки в цьому напрямку в ряді міст України вже зроблено.

Наприклад, у Бердянську Запорізької області з ініціативи самого населення сформувалися комітети історично усталених мікрорайонів, а в кожному мікрорайоні створено центр громадських ініціатив, у якому органи самоорганізації населення проводять свої засідання та інші заходи. В усіх таких центрах налагоджено інформаційний сервіс, який зводиться в єдину комп'ютерну мережу. Сюди надходить вичерпна інформація про рішення міської ради, її виконком, міського голови, плани роботи органів міської влади тощо. Саме тут організовується прийом громадян за місцем проживання.

Уже в найближчій перспективі кожен громадянин, який відвідає такий центр, за лічені хвилини зможе отримати необхідну інформацію з будь-якого питання діяльності місцевої влади – міськвиконкому, депутатів, комісій, відділів тощо. Однак це не так просто, як може видатись на перший погляд. Доступність інформації ще не робить владу підконтрольною населенню. Люди мусять знати закони і свої права, вміти ними користуватися і юридично грамотно захищати. Тобто настійною вимогою нашого часу є налагодження правового навчання населення.

Нині поширеними формами такого навчання стали цикли семінарів-тренінгів, круглих столів та публічних диспутів. Проведення фокус-груп у рамках даного проєкту було, з одного боку, формою моніторингу громадської думки, а з іншого – спробою організації саме такого навчання, оскільки до участі в дискусіях підбиралися соціально ініціативні члени територіальної громади, зокрема малообізнані з юридичними тонкощами своїх компетенцій члени квартальних та вуличних комітетів.

При цьому слід урахувати ще й таку обставину. Організатори проєкту спиралися на вже нагромаджений міською територіальною громадою досвід побудови системи управління якістю муніципальних послуг на підставі стандартів ISO 9000-2001. Оскільки основною базовою метою такої системи є робота на клієнта, створюються передумови для того, щоб надання муніципальних послуг було прозорим, доступним і зрозумілим пересічному громадянину.

Усі, хто хоч один раз звертався до центру надання таких послуг у будь-якому з тринадцятьох самодіяльних комітетів мікрорайонів Бердянська, знають, що тепер не треба ходити по кабінетах заради того, щоб розв'язати свою проблему. Досить зайти в центр, заповнити анкети, отримати інформаційну карту, залишити відповідні документи, а потім у зазначений термін у зручний для себе час навідатись, щоб дізнатися про результат.

Це було тільки стартом проекту. Наступний етап передбачав залучення якомога більшої кількості жителів до прийняття управлінських рішень. В основу інноваційної технології підготовки і прийняття таких рішень було покладено досвід вироблення стратегії розвитку міста на 2002–2010 рр. Технологія розробки проекту плану стратегічного розвитку передбачала створення спеціальної робочої групи, яка мала спільно з мешканцями протягом 2,5 року визначити пріоритетні напрямки розвитку міста в цілому і кожного з його мікрорайонів зокрема. На її щотижневі засідання запрошувались усі охочі.

У результаті низки соціологічних досліджень, проведених молодіжним ресурсним центром “Північне Приазов'я”, було визначено бачення, основні пріоритетні напрямки розвитку міста і механізми їх реалізації. Насамперед, у ході колективного обговорення визначалась основна мета – місто з високим рівнем життя, розвиток якого базується на місцевій промисловості й інфраструктурі послуг зі статусом курорту державного значення. Далі були визначені основні пріоритетні напрямки розвитку міста: стабілізація промисловості, транспорту, зв'язку; соціальний захист, безпека і добробут жителів; якісні і доступні комунальні послуги; курортні й туристичні послуги. Окрім цього, план містить розділ “Мікрорайони міста. Першочергові завдання. Плани на перспективу”. До нього увійшли пропозиції мешканців міста щодо благоустрою мікрорайонів [12].

Спеціальна робоча група створила методику проведення моніторингу за кожним напрямком плану стратегічного розвитку, в основу якої покладалась кількісні та якісні індикатори, що фіксували ступінь здійснення стратегічного плану на той чи інший момент часу. На контролі органів місцевого самоврядування перебували близько 300 індикаторів розвитку міста. Завдяки цьому легко з'ясувалися слабкі місця і загрози для реалізації плану. Розроблено також схему проведення аналізу виконання пропозицій мешканців з благоустрою мікрорайонів міста. Якщо проведений аналіз індикаторів розвитку збігався з думкою жителів, то це сприймалось як знак того, що місто рухається в правильному напрямку. У випадках виявлення розбіжностей з'ясувалися причини і вживались заходи для їх усунення.

Визначено також етапи робіт за стратегічним планом. Для проведення моніторингу необхідна достатня кількість статистичних соціальних та економічних показників. Вони розмішувались на інтерактивному сайті міськвиконкому і містили перелік та обсяги виконаних робіт за кожним мікрорайоном міста, джерела їх фінансування. Аналізуючи фактичний обсяг виконання робіт, легко визначити правильність розподілу коштів між мікрорайонами.

Практичне значення впровадженій інновації розробники вбачали в тому, що посадові особи місцевого самоврядування розробили спільно з територіальною громадою стратегію соціально-економічного розвитку міста на тривалу перспективу, згідно з якою формується бюджет місцевого самоврядування та бюджет розвитку. Пропорційно розвиваються всі мікрорайони міста. Запровадження нового підходу до розподілу коштів дало можливість наочно показати ефективність його використання та відповідність показникам стратегічного плану. Узагальнення результатів моніторингу дало можливість визначити конкретні шляхи розв'язання нагальних проблем міста.

З ходом стратегічного планування всі бажаючі мали змогу ознайомитись на веб-сайті “Бердянськ віртуальний” (www.rada.berdyansk.net), що забезпечував відкритість і доступність усієї інформації стосовно плану стратегічного розвитку міста. Сфери застосування і поширення інноваційної технології окреслювались органами місцевого самоврядування та районними державними адміністраціями. Для її реалізації створювались і матеріально забезпечувались необхідні й достатні умови, за яких люди в будь-який час мали можливість отримувати вичерпну інформацію про діяльність місцевої влади. Без інтернет-ресурсів тут, звісно, не обійтись. Вони якраз і зосередились у центрах громадських ініціатив.

Для пересічного жителя міста цього, як з'ясувалося згодом, замало. Він хоче знати не тільки те, що діється в коридорах і кімнатах влади, а й над чим конкретно в даний момент працює та чи інша посадова особа місцевого самоврядування. Проведені дослідження у фокус-групах показали серйозні труднощі, які відчувають у спілкуванні з місцевими органами влади пересічні громадяни. Майже фантастичним виявляється навіть елементарне бажання жителя міста дізнатися, що конкретно робить житлово-експлуатаційна контора, на що витрачає його гроші у вигляді квартирної плати. Нині тарифи виросли подекуди в рази, але ЖЕК практично ні перед ким не звітує.

Щодо контролю громади в цій сфері, то у свій час Бердянськ був серед піонерів інновацій в Україні, але характерна для всієї держави гострота ситуації відчувалася й тут. Під тиском громадськості діяльність підприємств житлово-комунального господарства ставала дедалі прозорішою, але шпаринок для підприємливих діляг залишилося ще чимало. Ось чому діалог з найбільш ініціативними представниками громадськості під час проведення місцевими та заїжджими на запрошення посадових осіб місцевого самоврядування соціологами фокус-груп [12] найчастіше торкався найбільш болючих проблем: стану старого житла, доріг і тротуарів, електроосвітлення, вивезення сміття тощо.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Як показує інноваційна практика взаємодії посадових осіб місцевого самоврядування з територіальними громадами, долати нагромаджену за останні роки соціальну втому і зневіру можна й треба, створюючи і

підтримуючи навіть несміливі спроби самоорганізації населення. Якщо раніше створення центрів громадських ініціатив та органів самоорганізації населення сприймалось як рецидив радянського стилю управління, то тепер люди сприймають їх в основному позитивно. Але й ремствують часто на те, що далеко не всі ініціативи доходять до влади. А якщо й доходять, то у скорегованому, підправленому чиновником вигляді.

Ясна річ, не кожна ініціатива може бути негайно реалізованою. Та влаштувати її публічне обговорення, дати експертну оцінку і відповідь – невже це поза межами можливого? Практика показує, що саме в ході таких дискусій виростають нові лідери, не заангажовані славетним чи темним минулим, а спрямовані в реально досяжне майбутнє. Вони не навчені обіцяти, але можуть показати громаді, на що вона сама здатна, якщо організовано візьметься за справу.

Світовий досвід показує, що контроль громади за місцевою владою з відродженням ідей корпоративної аксіології є однією з важливих умов подолання системної кризи українського соціуму.

Алгоритми налагодження такого контролю з урахуванням українських реалій уже визначено. Саме в ході їх здійснення, як правило, вирує ініціатива народних низів, про яких наші політики згадують переважно напередодні та під час виборів і одразу ж забувають після одержання позитивних для себе результатів. Тим часом практика муніципального менеджменту, в тому числі в Україні, вже виробила безліч інноваційних форм повернення довіри населення до влади. У той же час недосконалість, а подекуди й відсутність виваженої, спрямованої на перспективу програми діяльності владних структур України стосовно налагодження конструктивних зв'язків із громадськістю стримує формування позитивного іміджу влади, руйнує довіру населення. Повернення її, на наш погляд, якраз і лежить через формування стратегічного мислення як якості державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування.

Логіка проведеного дослідження дає змогу автору сподіватися, що його результати й висновки можуть стати базою для подальших наукових пошуків і стати корисними всім, хто цікавиться державним управлінням.

Список використаних джерел

1. Закон про місцеве самоврядування в Україні. Науково-практичний коментар. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. – 398 с.
2. Про державну службу: Закон України // Черноног С. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. / Черноног С. С. – К.: Знання, 2008. – С. 408–433.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України / Черноног С. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. – К.: Знання, 2008. – С. 434–458.
4. Лазор О. Д. Основи державного управління та місцевого самоврядування: навчально-методичний посібник / Лазор О. Д., Лазор О. Я., Лазор І. Г. – К.: Дакор, 2007. – 312 с.
5. Сergygin С. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія / Сergygin С. М. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
6. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні: навч. посіб. [у 2 ч.] / Бакуменко В. Д. – К.: АМУ, 2010. – Ч. 1: Теоретико-методологічні засади. – 300 с.
7. Оболенський Ю. Оцінка ефективності місцевого управління / Організаційно-правові та фінансові основи управління розвитком міста: монографія / авт. кол.: В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий та ін.; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К.: НАДУ, 2009. – С. 108–151.
8. Сурмін Ю. Необхідність, характер та зміст модернізації Української держави / Ю. Сурмін // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2008. – № 2. – С. 5–22.
9. Могильний С. Чи можливий контроль громади над місцевою владою? Роздуми соціолога після досліджень у тринадцяти фокус-групах міста Бердянська / С. Могильний // Город. – 2007. – 18 окт.
10. Проблеми взаємодії влади і громади // Фокусовані групові інтерв'ю в мікрорайонах м. Бердянська в рамках проекту “Створення дієвої системи громадського контролю за діяльністю влади”. – Бердянськ: Видання АРІУ, 2007. – 104 с.
11. Конституція України: зі змінами та доповненнями, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV / Кравченко В. В. Конституційне право України. – К.: Аттіка, 2006. – С. 483–533.
12. Вакуленко В. Система місцевого самоврядування в Україні / Організаційно-правові та фінансові основи управління розвитком міста: монографія / авт. кол.: В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий та ін.; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К.: НАДУ, 2009. – С. 5–10.