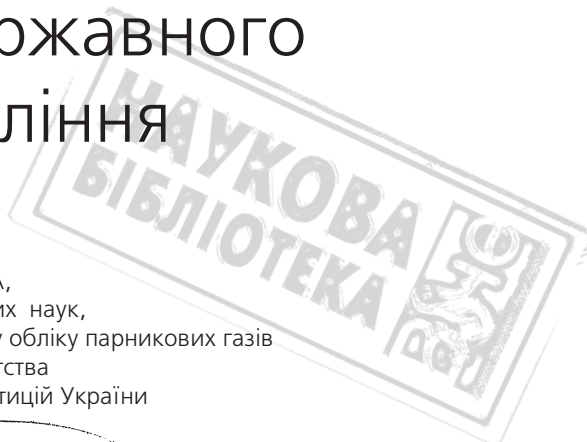




Системний підхід до державного управління

Валентин ШЛІХТА,
кандидат технічних наук,
начальник відділу обліку парникових газів
Державного агентства
екологічних інвестицій України



25



Висвітлено основні принципи функціонування системи державного управління в Україні. Доведено, що ця система не здатна повною мірою виконувати покладені на неї функції. На основі аналізу передвиборних кампаній в Україні (зокрема, всього спектру виборчих технологій, котрі використовуються кандидатами під час електоральних перегонів) окреслено тенденції до їхнього вдосконалення. Виокремлено ключові індикатори цього процесу. А саме — підвищення попиту на фахівців у галузі соціології, політичного PR тощо. Подано авторське бачення системного підходу до державного управління.

Ключові слова: держава, система управління, державне управління, системний підхід.

Системный подход к государственному управлению

Валентин ШЛИХТА, кандидат технических наук, начальник отдела учета парниковых газов Государственного агентства экологических инвестиций Украины

Освещены основные принципы функционирования системы государственного управления в Украине. Доказано, что эта система не способна в полной мере выполнять возложенные на нее функции. На основе анализа предвыборных кампаний в Украине (в частности, всего спектра избирательных технологий, которые используются кандидатами во время электоральных гонок) обозначены тенденции к их совершенствованию. Выделены ключевые индикаторы этого процесса. Например, повышение спроса на специалистов в области социологии, политического PR и т. д. Представлено авторское видение системного подхода к государственному управлению.

Ключевые слова: государство, система управления, государственное управление, системный подход.

System Approach to Public Administration

Valentyn SHLIKHTA, Ph.D. in Engineering Science, Head of the Department of Accounting of Greenhouse Gases of the State Environmental Investment Agency of Ukraine

Basic principles of functioning of the system of public administration in Ukraine are displayed. This system is proved to be unable to carry out its functions in full. Based on the analysis of Ukrainian pre-election campaigns (in particular, the entire spectrum of election technologies used by the candidates during the electoral race), the trends in their development are presented. It is pointed out the key indicators of this process, e.g. increase in demand for professionals in sociology, political PR, etc. The author's vision of the system approach to public administration is given.

Keywords: state, system of administration, public administration, system approach.

Від часу проголошення незалежності України на всіх рівнях суспільства говорять про кризу. Кожен тлумачить поняття кризи, ґрунтуючись на власних знаннях, досвіді та світогляді. Називають різні її причини. Та всі єдині в одному: характер кризи в Україні – системний, вона охоплює всі сфери життєдіяльності і, що найсумніше, має тенденцію до поглиблення, а це, в свою чергу, породжує песимізм і депресивні настрої в суспільстві.

Спробуємо проаналізувати те, що, на думку фахівця, відбувається у сфері управління з огляду на зазначене.

Держава являє собою складну соціально-економічну систему. Управління нею потребує відповідної системи управління та персоналу, який має необхідні знання, уміння і навички.

Безумовно, в Україні є певна система державного управління з відповідним персоналом, але цілком очевидно, що вона не здатна повною мірою виконувати покладені на неї функції. На жаль, з часів проголошення незалежності, українська еліта більше зосередилася на боротьбі за владу і процесах її втримання. Проаналізу-

вавши передвиборні кампанії в Україні, бачимо використання різноманітних сучасних виборчих технологій, залучення значних ресурсів – як людських, так і фінансових – до проведення та вдосконалення виборчих кампаній. Одним з індикаторів цього є постійне підвищення попиту на фахівців у галузі соціології, політичного PR тощо [2]. Вдосконаленню виборчих технологій у країні приділяється велика увага: значна кількість сил спрямована на те, щоб заволодіти складною соціально-економічною системою під назвою «державна Україна». Але виграє цю боротьбу сила, яка, отримавши владу, не знає, що з нею робити далі. Замість того, щоб вибудовувати ефективну систему управління, ця сила буквально наступного дня після перемоги на виборах береться за підготовку до наступних виборів, вбачаючи в цьому єдиний спосіб утримати владу. Так і живе Україна від виборів до виборів.

А що відбувається в проміжку між ними? Адже держава функціонує, і не можна сказати, що вона некерована. Аналізуючи систему державного управління в Україні, бачимо, що вона подібна до тієї, яка була за часів СРСР. Є множинні прояви, які створюють видимість її модернізації. Приміром, поява нових організаційних структур, впровадження сучасних інформаційних технологій тощо. Але це – лише один бік медалі, що не змінює сутності тієї системи державного управління, яку в народі часто називають «совком». Усі – від політика до пересічного громадянина – говорять про необхідність зміни системи, але при цьому ніхто не визначає, яку саме систему змінювати і на що. Всі дії обмежуються звичайними кадровими перестановками.

Чи можна назвати систему управління, котра діяла в СРСР, неефективною? Думаю, важко заперечити, що це була найефективніша система; вона вирішувала найскладніші завдання, які відповідали цілям тодішньої північної еліти.

Зазначене можна наочно проілюструвати, уявивши систему управління у вигляді піраміди, як це показано на малюнку 1.



Мал. 1. Піраміда системи управління

На вершині піраміди – ідеологія, яка акумулює набір суспільних цінностей. Саме ідеологія є базисом для формування стратегічних цілей розвитку держави і балансу між цільовими показниками. Лише чітко сформульована стратегія дає можливість спроектувати ефективний організаційний дизайн системи державного управління. Для забезпечення функціонування цієї системи розробляють і впроваджують відповідні стандарти, нормативи і регламенти процесів і операцій. Саме так, у такому порядку, від ідеології до стратегії, до організаційного дизайну і, врешті, до операцій будується стійка система управління.

Озирнемося в минуле. У СРСР існувала потужна ідеологія. Носієм її була КППС. Вона приділяла першочергову увагу забезпеченню прийняття цієї ідеології більшістю населення. Для цієї роботи залучали величезні ресурси,

в ідеологічному секторі ЦК КППС були задіяні найкращі інтелектуали. На основі ідеології формувалася стратегія, яка мала системний характер і була чітко сформульована в так званих п'ятирічних планах. Під цю стратегію профільні наукові і проектні інститути розробляли організаційну інфраструктуру, яка надавала все необхідне для управління державою: від нормативної бази, регламентів, інструкцій до зразків документів. У такій ситуації суб'єкту державного управління, а саме – радянському керівникові, залишалося тільки одне: дисципліновано і чітко виконувати операції [4].

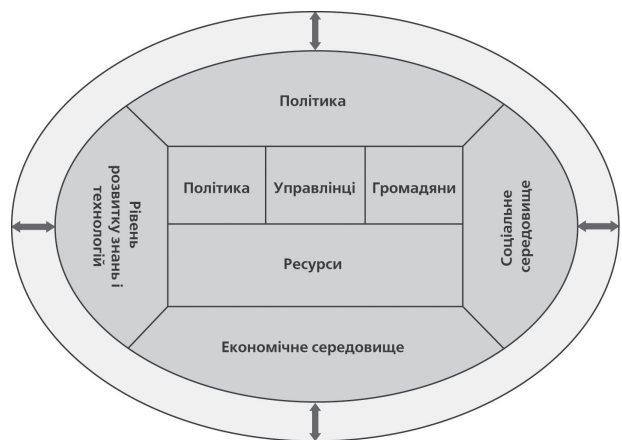
Із розвалом СРСР ця управлінська піраміда зруйнувалася. Управлінці розгубилися. За інерцією вони намагалися працювати відповідно до звичних регламентів. Але з часом починали усвідомлювати, що ці регламенти дедалі менше відповідають сучасним реаліям. З'явилося підсвідоме розуміння, що управлінські стандарти та підходи до державного управління потребують кардинальних змін. Спроби копіювання і прямого перенесення стандартів розвинених капіталістичних країн виявилися недієздатними.

На всіх рівнях державного управління заговорили про необхідність системного підходу до управління державою. Навіть обивателі вважають, що проблеми України можна розв'язати, змінивши систему державного управління. Але при цьому ніхто не уточнює, що розуміється під системним підходом і що потрібно змінити. Більшість таких дискусій зводиться до суб'єктивного чинника, а саме – до необхідності приходу до управління державою нових людей. Тож керівний склад постійно оновлюється. Середній термін перебування міністра на посаді становить менше одного року. Але результат ми побачили зворотний: рівень професіоналізму державного управління почав катастрофічно знижуватися.

У рамках цієї публікації коротко наведені лише основні тези нашого аналізу проблем державного управління в Україні. Хочемо зазначити, що аналогічні проблеми характерні для всіх пострадянських республік.

То якими є шляхи виходу з кризи державного управління? Передусім необхідно позбутися ілюзії, що всі проблеми можуть бути розв'язані з приходом до влади такого собі месії, котрий за короткий час змінить життя на краще. Якщо ми визнаємо, що криза має системний характер, то і перетворення мають бути системними: вони передбачають систему послідовних кроків, кожен з яких потребуватиме значних витрат ресурсів, зокрема й часу [1].

Що ми розуміємо під системним підходом до державного управління? По-перше, це наявність системного мислення. Таке мислення передбачає погляд на державу не як на набір малопов'язаних між собою структур, а як на відкриту складну соціально-економічну систему. Спрощено така система представлена на малюнку 2.



Мал. 2. Держава як відкрита соціально-економічна система

Ядро цієї системи складається з 4 елементів.

1. **Влада.** Якщо ми говоримо про демократичну державу, передбачається наявність трьох незалежних гілок державної влади: законодавчої, виконавчої і судової.

2. **Управління.** Громадяни, на яких покладена функція державного управління на всіх рівнях.

3. Безпосередньо **громадяни**, народ, який згідно з Конституцією України є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади.

4. **Ресурси.** Важливо усвідомлювати, що ресурси, які перебувають у розпорядженні держави, обмежені. Також важливо пам'ятати про об'єктивні суперечності – відповідно до основного закону економіки – між обмеженістю ресурсів і потребами, що постійно зростають.

Оскільки йдеться про відкриту систему, окрему державу не можна розглядати без урахування її геополітичного становища, стану світової економіки, загального рівня розвитку технологій і, безумовно, стану довкілля [5]. Це дуже узагальнена схема. Кожен з елементів можна деталізувати, доповнити іншими. Важливо розуміти, що серед цих елементів існують суперечності, які мають об'єктивний характер. Потрібно не закривати на них очі, а шукати компромісні рішення. Так, управлінці повинні приймати рішення з урахуванням обмеженості ресурсів. Пересічні громадяни завжди вимагатимуть задоволення своїх потреб, що постійно зростають, мало цікавлячись наявністю достатніх ресурсів у державі.

Хоч би яку пару елементів цієї системи ми обрали, завжди знайдемо об'єктивні суперечності між ними. Звідси можна зробити висновок: основним завданням державного управління є їх виявлення та пошук компромісу між усіма зацікавленими сторонами. Саме усвідомлення об'єктивного характеру суперечностей та пошук компромісу є запорукою забезпечення стійкості системи.


По-друге, усвідомлення того, що ефективно керувати цією відкритою складною соціально-економічною системою можливо лише за наявності відповідної системи управління. Як уже зазначали, таку систему можна уявити у вигляді піраміди (мал. 1). І якщо ми хочемо побудувати стійку систему управління, починати необхідно з ідеології.

Це те, чим повинні займатися політики. Сформульована ідеологія, яка буде зрозумілою і, головне, прийнятною для більшості населення, здатна цю більшість об'єднати. А це є необхідною умовою успішного розвитку держави. Та створення такої ідеології є непростим завданням. Ще потужніші зусилля необхідні для імплементації цієї ідеології задля прийняття більшістю населення її положень.

Тільки на міцній ідеологічній платформі може і повинна бути розроблена довгострокова стратегія розвитку держави. І ця стратегія повинна являти собою не набір гасел та декларацій, а чітко сформульовані цілі зі зрозумілими показниками та індикаторами їх досягнення. Цілі повинні охоплювати всі сфери життєдіяльності держави, а цільові показники мають бути збалансовані відповідно до пріоритетів і доступних ресурсів. Розробка ефективної стратегії – це масштабна робота, що потребує залучення широкого кола професіоналів. Не варто розраховувати на те, що прийдуть якісь іноземні фахівці та розкажуть, що потрібно робити. Безумовно, використання знань тих, хто має досвід побудови ефективних систем управління, є корисним. Але цей процес повинен мати характер залучення професіоналів для підтримання тієї роботи, що розгорнута в Україні за внутрішньою ініціативою. Ми переконані, що понад 75 відсотків знань, необхідних для забезпечення побудови ефективної системи управління, є всередині нашої України. Завдання сфери державного управління – об'єднати ці ресурси і організувати відповідну роботу. Саме залучення до стратегічного планування широкого кола фахівців є гарантією успіху, запорукою того, що стратегічні цілі будуть зрозумілі і прийнятні на всіх рівнях суспільства.

Необхідно розуміти, що стратегія це може бути статичним документом. Робота над нею повинна бути сис-

темною й розвиватися в ході здобуття нових знань та виникнення нових обставин. При такому підході організаційний дизайн будуватиметься як механізм реалізації політики й досягнення стратегічних цілей. Структури державного управління та посади формуватимуться не суб'єктивно, а відповідно до необхідності підтримки тих чи інших процесів. Адже незалежно від структури органів державного управління в країні відбуваються ті чи інші процеси, і важливо, щоб вони були керованими, а структура управління забезпечувала їхнє постійне вдосконалення [3].

У цій публікації ми подали своє бачення системного підходу до державного управління. Хотілося б, щоб цей матеріал викликав дискусію про те, що таке системний підхід до державного управління, що потрібно зробити, аби в Україні акцент перемістився з боротьби за владу та втримання влади на побудову ефективної системи управління державою. Щоб державне управління ставало професійним, а не лише політично доцільним. 

Список використаних джерел

1. *Ансофф И.* Стратегическое управление / И. Ансофф. – М.: Экономика, 1989. – 358 с.
2. *Дзюндзюк В. Б.* Основи інформаційно-аналітичної діяльності в державному управлінні / В. Б. Дзюндзюк, О. А. Котуков, Т. В. Кузнякава, Г. В. Даудова. – Х.: Вид-во ХарІ НАДУ «Магістр», 2013. – 192 с.
3. *Кузнякова Т. В.* Сутність, завдання і місце інформаційно-аналітичної діяльності в сучасному державному управлінні / Т. В. Кузнякова // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 1 (44) – С. 37–45.
4. *Червякова О. В.* Становление государственного управления в Украине как вида общественной деятельности, области науки и образовательной сферы / О. В. Червякова // Власть в обществе риска: нормы, ценности, институты: сб. матер. II Междунар. науч. форума (27–29 марта 2013 г.). – Саратов: ИЦ «Наука», 2013. – С. 364–369.
5. *Good governance: Guiding principles for implementation* // The Australian Government's Overseas Aid Program. – Canberra: The Australian Agency for International Development, 2000. – P. 3–11.

References

1. *Ansoff I.* (1989) *Stratehicheskoie upravleniie* [Strategic management]. Moscow: Ekonomika.
2. *Dziundziuk V. B., Kotukov O. A., Kuzniakova T. V. and Daudova G. V.* (2013) *Osnovy informatsiino-analitychnoi diialnosti v derzhavnomu upravlinni* [Principles of information and analytical activities in public administration]. Kharkiv: Vyd-vo KhaRI NADU 'Mahistr'.
3. *Kuzniakova T. V.* (2014) 'Sutnist, zavdannia i miste informatsiino-analitychnoi diialnosti v suchasnomu derzhavnomu upravlinni' [The essence, objectives and place of the information and analytical activities in modern public administration], *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinniia* 1 (44): 37–45.
4. *Cherviakova O. V.* (2013) 'Stanovleniie gosudarstvennoho upravleniia v Ukraine kak vida obshchestvennoi deiatelnosti, oblasti nauki i obrazovatelnoi sfery' [Development of public administration as a kind of social activity, scientific and educational sphere in Ukraine], *Power in a Risk Society: Norms, Values, and Institutions: Proceedings of the 2nd International scientific forum, Saratov, 27-29 March 2013.* – Saratov: ITs 'Nauka', pp. 364–369.
5. *Good governance: Guiding principles for implementation* (2000), The Australian Government's Overseas Aid Program. Canberra: The Australian Agency for International Development, pp. 3–11.

