



## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Олуйко В.М.,*

*народний депутат України, Голова  
Наглядової ради Хмельницького  
інституту регіонального управління  
та права, кандидат наук з державного  
управління, доцент*

### **ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ЧЕРЕЗ УПРАВЛІНСЬКУ СИТУАЦІЮ ЯК ПРОГРЕСИВНИЙ МЕТОД КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Проведення реформ в Україні значною мірою залежить від урахування управлінської ситуації як стану взаємодії учасників державно-управлінських відносин. Адже глибоке коріння багатьох протиріч і конфліктів, аварій та катастроф, надзвичайних ситуацій та криз знаходяться у сфері протиріч інтересів людини і держави, протиріч між учасниками державного управління, що багатогранно проявляється в тій чи іншій управлінській ситуації. І саме у цьому полягає велика небезпека для розвитку Української державності. Ситуаційний підхід має велике значення для розвитку теорії управління. Центральним моментом ситуаційного підходу є ситуація, тобто конкретний набір обставин, які дуже впливають на організацію в цей конкретний час. Використання ситуаційного підходу допомагає зрозуміти та застосовувати такі рішення, які сприятимуть досягненню мети організації в конкретній ситуації.

Ситуаційний підхід, в основі якого лежить управлінська ситуація, в будь-якій сфері чи регіоні намагається зв'язати конкретні методи і процедури з певними конкретними ситуаціями для того, щоб досягти мети в організації управління найбільш ефективно.

Сьогодні управлінська ситуація в державі характеризується гострим політичним протиріччям: між основними напрямками суспільно-політичного і соціально-економічного розвитку та орієнтаціями, сподіваннями і менталітетом більшої частини населення України; між завданнями реформ, в філософії яких закладено активну та незалежну поведінку людини, її безпосередньої участі в державному управлінні та звичками, що склались – жити “по вказівці зверху”. Протиріччям між потребою для реалізації реформ в сильних, конструктивних інститутах державної влади і місцевого самоврядування, нестабільністю, слабкістю законодавчої бази, відсутністю державних конструктивних механізмів реалізації владних повноважень у державних органах влади і управління в регіонах.

Державне керування та управління через управлінську ситуацію пов'язано із значними труднощами, що вимагають вирішення низки важливих теоретико-методологічних проблем, багато в чому нових для нашої науки державного управління. Вчасне розуміння суті управлінської ситуації в сфері державного управління, особливостей та періодів її змін сприятиме якісному передбаченню, прогнозуванню, вирішенню критичних ситуацій, виходу з конфліктів та криз в тих чи інших сферах управління та в державі, що особливо характерні для перехідного періоду.

Виходячи з того, що державне управління має забезпечувати не лише стабільність та незмінність держави і суспільства, але і їх розвиток та зміни від того, яку конкретно ситуацію ми



визнаємо управлінською, як спрогнозуємо причини та механізми її виникнення, багато в чому залежатиме прийняття якісних та конструктивних рішень з проблем державного управління, своєчасне попередження та максимальне скорочення ризику виникнення конфліктів, ефективної ліквідації надзвичайних ситуацій та криз, а відповідно, і рішень стосовно характеру формування та використання кадрових та інвестиційних ресурсів у процесі прогнозування здійснення державного управління.

Під управлінською ситуацією ми розуміємо певний стан та взаємодію учасників державно-управлінських відносин в конкретно-історичному визначеному часом інтервалі. Безумовно, це визначення не відображає всієї багатогранності та складності реально існуючих управлінських ситуацій у сфері державного управління. Разом з тим з методологічної точки зору важливо, що це визначення, як уявляється, дозволяє розмежовувати через стан та взаємодію учасників державно-управлінських відносин на “звичайні” та “надзвичайні” управлінські ситуації та інші форми дестабілізації в державному управлінні. Це має суттєве значення і з точки зору організації державного управління в екстремальній ситуації та її кадрового забезпечення. На наш погляд, найпростішу форму управлінської ситуації можна уявити за допомогою критеріїв, а саме: часовий, соціальний, економічний, політичний, екологічний, технічний, психологічний, організаційний, просторовий, мультиплікативний. Безумовно, ці критерії носять певну долю умовності. Важливою якістю вищезазначених критеріїв є їх системність. Лише наявність одночасно тієї чи іншої сукупності цих критеріїв дозволить класифікувати управлінську ситуацію як конфліктну або спірну, надзвичайну або кризову. Що стосується параметрів, які якісно описують критерії управлінської ситуації, то наявність всієї їх сукупності не є необхідною умовою для визначення ситуації як управлінської. В тій чи іншій конкретній обстановці деякі з них можуть бути відсутні.

Управлінська ситуація як процес здійснення державного управління, хоча і обмежується в часі, охоплює характерні тільки для неї тенденції, в тому числі й домінуючі тенденції. Можна припустити, що стан державного управління в процесі регулювання та саморегулювання (управлінська ситуація) відповідає загальній ситуації в країні. На наш погляд, доцільніше вважати, що оцінка ситуації в суспільстві не тотожна оцінці управлінської ситуації в державному управлінні. Оцінюючи управлінську ситуацію, що склалася в сфері державного управління під впливом централізації або децентралізації, компетентному органу потрібно обрати той юридичний інструментарій, за допомогою якого він забезпечить стабільність та ефективність державного управління.

Розгляд ситуації як важливого явища не є чимось новим в теорії управління. Ще в 20-х роках Мері Паркер Фоллетт говорила про “законні ситуації”. Вона відмічала, що “різні ситуації потребують різних типів знань”, і що людина, що має знання стосовно тільки до однієї ситуації, намагається бути в добре керованих дієвих організаціях, при всяких рівних умовах, каліфом на годину<sup>1</sup>. В 1948 р. Ральф Стогдилл (університет штабу Огайо) провів скрупульозне дослідження характерних рис лідерів і також дійшов до висновку, що саме ситуація більшою мірою визначає, які риси та навички потрібні лідеру<sup>2</sup>. Але тільки з 60-х років управління та суміжні дисципліни соціальних наук отримали достатній розвиток, щоб справитися зі змінами, що впливають на процеси управління в різних ситуаціях<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Metcalf and Uvwick, op. cit., p. 277; H.C. Metcalf and L. Uvwick, eds., *Dynamic Administration*. – New York: Harper & Row, 1941.

<sup>2</sup> Sand M. Lee, Fred Luthans, and David L. Oeson, A. *Management Science Approach to Contingency Models* // *Management Journal*. – Vol. 25. – №3 (1982). – P. 553–566.

<sup>3</sup> М.Маскон, М.Альберт, Ф.Хедури. *Основи менеджмента*. – М.: Дело, 1994. – С.81–87.



Важливими для розуміння розвитку державного управління через управлінську ситуацію є ідея О.О. Богданова про кризу як порушення рівноваги і переходу до нової рівноваги, як межі змін, що відбуваються в умовах кризи<sup>4</sup>, ідея Файоля про відповідальність як природний наслідок і необхідний придаток влади; ідея М. Фоллетт про конструктивний конфлікт, К. Арджіріса про адаптивний стиль управління та ін.

Управлінська ситуація – це сукупність умов, що визначають закономірності розвитку та функціонування організації. Вона застосовувалась як в соціології організації (Т. Парсонс), так і у загальній теорії організації і управління, включаючи класичну школу (А. Файоль, М.П. Фоллет), школу соціальних систем (Ч. Барнард), естонську групу (Д. Паг (Пью)), емпіричну школу (П. Друкер та ін).<sup>5</sup>

Стосовно до організації інколи встановлюють перелік ситуаційних змінних, до числа яких належить і стан зовнішнього середовища, технологія, тип і властивості персоналу, організаційні цілі, тип завдань, що вирішуються, стратегія, “правила гри” та ін. В першому варіанті управлінська ситуація трактувалась як характеристика об’єктивних умов життєдіяльності організації. Прибічники ситуаційного підходу намагались на основі типології стандартних управлінських ситуацій (ситуаційної матриці) визначити оптимальні вимоги, що пред’являються до типу організаційної структури, технології управління, стилю управління і т.д.

В багатьох сучасних концепціях розвитку організації, починаючи з феноменологічного підходу, управлінська ситуація розглядається як суб’єктивне сприйняття людьми та інтерпретація перерахованих (або інших) факторів. В інших сучасних практико-орієнтованих підходах (проблемний підхід) вона інколи розуміється як сукупність унікальних проблем, що виникають в процесі управлінської діяльності (А.І. Пригожин).

Вірогідність виникнення управлінських ситуацій у сфері державного управління практично ніколи не дорівнює нулю, звідси можна зробити висновок про необхідність організації управління державною системою і її функціонування та безпеку протягом всього існування управлінської ситуації. як в умовах централізації, так і в умовах демократизації.

Так, ситуація на ринку праці – співвідношення між попитом і пропозицією в сфері людських ресурсів. На таку ситуацію впливатимуть макроекономічні параметри: темпи економічного росту, рівень інфляції та безробіття, структурні зміни в різних секторах економіки (вугільній, електронній, харчовій) і т.п. В подібній ситуації виникає завдання визначити вплив передбачуваної динаміки макроекономічних показників на потреби в кадрах у тій чи іншій установі, організації, органі державної влади чи органі самоврядування.

Кадрова ситуація в будь-якому органі влади чи управління відрізняється залежно від конкретних умов, несе на собі риси загальних тенденцій, що характеризують кадрові процеси у вітчизняній системі державного управління чи самоврядування. На думку багатьох дослідників, ці зміни сьогодні визначаються як кризові. Найбільш суттєвим їх проявом є “розрив між проголошеною кадровою політикою і реальною практикою”<sup>6</sup>.

Дослідження організаційно-правового забезпечення дії службовців органів державної влади та самоврядування в управлінських ситуаціях і факторів, що визначають хід управлінської ситуації, дозволяє виявити деякі специфічні закономірності та механізми правового регулювання учасників державного управління.

<sup>4</sup> Богданов А.А. Тектология. Общая организационная наука. Книга 2. – С.215.

<sup>5</sup> Щербина В.В. Социальные теории организации: Словарь. – М.: ИНФРА, 2000. – С. 200–201.

<sup>6</sup> Меньшова В.Н. Аттестация как инструмент реализации кадровой политики в органах исполнительной власти. На примере Новосибирской области: Диссертация... канд. соц. наук. – Новосибирск, 2000. – С. 4.



Серед багатьох питань, що виникають при розгляді проблем управлінської ситуації в сфері державного управління і самоврядування, одним з найбільш досліджених є питання про фактори, що мають важливе значення для виникнення управлінської ситуації і хід її протікання. Вже при первинному аналізі уявляється, що саме від специфіки окремих факторів і їх взаємодії залежить вся багатоманітність форм цього явища. Важливим фактором управлінської ситуації є причини їх виникнення. Можна виділити такі причини виникнення управлінських ситуацій: політичні, соціальні, економічні, військові конфлікти; стихійні лиха; техногенні катастрофи; надзвичайні управлінські ситуації “комбінованого” типу. В свою чергу, зазначені причини управлінських ситуацій мають бути розділені на підгрупи.

Причини виникнення управлінських ситуацій – не єдина ознака для їх систематизації. Виникнення їх може бути розглянуто і з точки зору природності, штучності чи змішаного походження. Крім того, управлінські ситуації можуть характеризуватися з точки зору їх навмисності.

Дуже важливою для практики державного управління є характеристика такого фактору управлінських ситуацій, як темпи їх формування та розвитку. Адже наприклад, для прийняття управлінського рішення в сфері державного управління в надзвичайній управлінській ситуації нерідко потрібні хвилини. Для управлінських ситуацій “плавного” типу характерний тривалий час. Поклавши в основу управлінських ситуацій масштаби впливу та наслідки, їх можна розглядати як глобальні, регіональні, національні, субнаціональні та локальні. Межі між ними певною мірою умовні. Для ретельного аналізу і з’ясування природи кожного конкретного випадку як особливого явища суттєво важливо виділити специфічні особливості окремих факторів, що “виникають і сприяють створенню певних форм управлінської ситуації – взаємодії службовців державної влади та самоврядування. Такими факторами можуть виступати багаточисельні соціальні, політичні, економічні, екологічні явища.

Специфічні характеристики факторів, що визначають управлінську ситуацію в умовах співвідношення централізації та децентралізації державного управління як явище, також уявляється різноманітним. Мають бути визначені як переваги централізації, так і переваги демократизації в тій чи іншій управлінській ситуації. Так, перевагам централізації характерні такі фактори:

- учаснику управлінської ситуації легше виконувати свої функції;
- функціональні підрозділи не можуть бути надто незалежними; полегшується координація; краще використовується спеціалізація;
- покращується процес прийняття рішень, який у іншому б випадку затягнувся, тому що потрібен був би компроміс між децентралізованими носіями влади.

Управлінська ситуація несе в собі основні смислові відтінки централізації і децентралізації в державному управлінні, і тому, що управлінська ситуація виражає ступінь правового регулювання, відбиває певні обмеження або пільги, дозволяє фактично та юридично визначати статут учасників державного управління, межі їх правової самостійності. Так, управлінська ситуація, що спричинює надмірну централізацію органів державної влади, сприяє тому, що правове регулювання здебільшого здійснюється на владно-імперативній основі, де переважне місце займають обов’язки та заборони. Це призводить до того, що учасники державної влади за своїм статутом займають нерівні позиції. Про їх своєрідність ми можемо зробити висновок вже тому, що легко уявити випадок, коли наявність лише одного фактору може викликати управлінську ситуацію в державі, але в той же час можна допустити і реально спостерігати випадки, коли поєднання багатьох звичайних “ситуаційних факторів” не викликає взаємодії між учасниками державного управління. Що стосується конкретних параметрів функціонуван-



ня того чи іншого критерію управлінської ситуації в умовах централізації або децентралізації державного управління, то вони суттєво різняться. І це проявляється у наявності більшої або меншої кількості заборон, обов'язків, або більш розвинутої мережі пільг. Вони відрізняються масштабом та глибиною свобод громадян та організацій, кількістю функціональних обов'язків, що закріплені в статуті учасників державного управління. Співвідношення централізації та децентралізації в сфері державного управління залежить від конкретної управлінської ситуації, що складається в кожній організації, установі. Це означає, що загальний процес управління однаковий, але специфічні прийоми, методи, які мають застосовуватися керівниками для ефективного управління, можуть значно варіювати. Наприклад, всі організації мають створювати структури для того, щоб добитися своїх цілей. Але існує багато різних засобів побудови організаційних структур. Може бути створено багато або мало рівнів управління. Керівники та службовці середньої і низької ланки мають отримати велику долю участі в прийнятті рішень, або навпаки – керівники вищої ланки можуть резервувати за собою право приймати відповідальні рішення. Якщо певний вид діяльності може логічно відповідати двом різним підрозділам, керівництво може вирішувати, хто з них буде конкретно займатись цим. Більш того, оскільки управлінська ситуація може мінятися, керівництво має вирішувати, як необхідно відповідно міняти організаційну структуру, щоб зберегти ефективність організації.

Управлінська ситуація, як і ситуаційний підхід в цілому, концентрується на ситуаційних відмінностях між організаціями і всередині самих організацій. Визначають, які значимі перемини ситуації і як вони впливають на ефективність організації управління. Методологію ситуаційного підходу часом пояснюють як чотири кроковий процес.

1. Керівник може бути знайомий з засобами професійного управління, які довели свою ефективність. Під цим мається на увазі процес управління, індивідуальної і групової поведінки, системного аналізу, методів планування і контролю та кількісних методів прийняття рішень.

2. Кожна із управлінських концепцій і методик має свої сильні та слабкі сторони або порівняльні характеристики у випадку, коли вони застосовуються до конкретної ситуації. Керівник повинен вміти передбачати вірогідні наслідки – як позитивні, так і негативні – від застосування цієї методики або концепції. Наведемо простий приклад. Пропозиція в два рази збільшити зарплату всім службовцям у відповідь на додаткову роботу певно викличе значне підвищення їх мотивації на якийсь час. Але порівнюючи приріст затрат з отриманими вигодами, ми бачимо, що такий шлях може привести до розорення організації.

3. Керівник повинен вміти правильно інтерпретувати ситуацію. Необхідно правильно визначити, які фактори є найбільш важливими в такій ситуації і який вірогідний ефект може потягти за собою зміни однієї або кількох перемінних.

4. Керівник повинен вміти ув'язати конкретні прийоми, які викликали б найменший негативний ефект і мали б менше всього недоліків, з конкретними ситуаціями, тим самим забезпечуючи досягнення цілей організації найефективнішим шляхом в умовах існуючих недоліків<sup>7</sup>. Тобто, успіх та ефективність управління залежить від правильного визначення перемінних ситуацій та їх впливу. Якщо це не буде зроблено вчасно і правильно, не можна повністю оцінити порівняльні характеристики або пристосувати метод до управлінської ситуації.

В зв'язку з цим доцільно виділити такі аспекти, як конфліктна управлінська ситуація в державному управлінні та взаємодія учасників державного управління (органів державної влади і самоврядування) в конфліктній управлінській ситуації. Можна вважати, що саме в конфліктній управлінській ситуації, яка є свого роду екстремальною, має проявлятися

<sup>7</sup> Маскон М., Альберт М., Хедуори Ф. Основи менеджмента. – М.: Дело, 1994. – С. 83.



максимальний набір організаційно-правових механізмів і інтенсивність їх функціонування буде більшою порівняно з взаємодією учасників державного управління в іншій ситуації. Сутність розведення цих сторін явища заключається в наступному. Система взаємодії учасників державного управління подібно будь-якій іншій системі характеризується, зокрема, набором об'єктивно властивих їй станів. Одним з таких органів системи міжсуб'єктивної взаємодії є конфліктний управлінський стан. Він обумовлений особливим набором об'єктивних факторів, що дозволяють кваліфікувати цей стан як конфліктний поза всякою залежністю від того, чи сприймається він учасниками взаємодії.

Перешкоду у прояві цих факторів у реальному державно-управлінському процесі взаємодії в конкретних умовах можна назвати конфліктною управлінською ситуацією. На думку М. Фоллетт, конфлікти потрібно розглядати як "нормальний процес" діяльності організації. При цьому пропонуються три шляхи вирішення конфліктів: "домінування", тобто отримання верху однією з сторін; компроміс, тобто угода, що досягається за рахунок взаємних поступок; "інтеграцію" як найбільш конструктивне примирення протиріч, коли ні одна зі сторін нічим не "жертвує", і обидві сторони виграють<sup>8</sup>.

Наявність конфліктної управлінської ситуації в системах державної влади та самоврядування не передбачає, що взаємодія їх учасників державного управління буде розвиватися за якоюсь єдиною схемою. В процесі аналізу можна спрогнозувати кілька напрямків, кожний з яких буде визначати специфіку розвитку відносин між учасниками конфліктної управлінської ситуації. По-перше, це відхід від конфліктної управлінської ситуації; по-друге, це відносини між учасниками в стані статички; по-третє, це відносини в стані динаміки: "переговорів", або "торгу", це власне конфліктні відносини в сфері державного управління, що пов'язані з боротьбою, конфронтацією учасників державного управління та намаганням отримати максимум ефекту. Дуже важливо спрогнозувати напрямки розвитку конфліктної ситуації, адже в певних аспектах управління через конфлікт і є той метод, яким може консолідуватися структура державної влади і самоврядування та державного управління.

При вивченні механізмів взаємодії в управлінській ситуації, механізмів, що визначають статут та процедурні дії учасників державної влади та самоврядування, потрібно розглянути кілька напрямків їх розвитку і взаємодії.

На підставі аналізу спеціальної літератури, ми вважаємо, що поєднання деяких соціальних, економічних, політичних, екологічних та психологічних явищ і обставин можуть розглядатися як такі, що породжують ситуацію в сфері державного управління, а отже і у кадровій ситуації, визначають особливості поведінки службовців органів державної влади та самоврядування в управлінській ситуації та впливають на її хід. Матеріал досліджень управлінських ситуацій в цій сфері дозволяє розглянути цю гіпотезу на спеціально створеній моделі управлінських процесів обумовлення централізації та децентралізації в сфері управління та правового регулювання взаємодії учасників державного управління в управлінській ситуації.

Були зроблені такі допуски.

Дія учасників управлінської ситуації залежить від вибору управлінського рішення, принаймні одним з учасників стосовно типу взаємодії. Іншими словами, об'єктивна наявність управлінської ситуації в сфері державного управління – необхідна, але недостатня умова для прогнозування можливого розвитку організаційної структури державного управління та її взаємодії з іншими суспільними та державними структурами та інститутами.

<sup>8</sup> *Dynamii Administration. Ih Collected Papers of Mary Parher Folett – № 4. 1942. – P. 31.*



Вибір загального напрямку взаємодії, характер структурування дії учасників державного управління, а також ефективність цих дій залежать від того, наскільки механізми державного управління будуть відповідати управлінській ситуації і наскільки “оптимальними” вони будуть для управлінського рішення в сфері державного управління.

Набір державно-управлінських механізмів, що визначають конкретні дії і механізми державного управління учасників, та організаційно-управлінські структурні аспекти взаємодії у кожного з учасників державного управління мають перевищувати набори, необхідні в даній, конкретній управлінській ситуації (має бути резерв).

Емпіричними посадовими особами державно-управлінських процесів, що вивчаються, є управлінські дії, що використовуються в системі державного управління. Ці управлінські дії не знаходяться і не співвідносяться з окремими характеристиками статуту учасників державного управління, але виводяться з вибору: учасник державного управління обирає той набір управлінських дій, який йому уявляється найбільш доцільним на цьому етапі; проявлене державне управління є свого роду проекцією та прогнозом того, як кожний з учасників державного управління визначає дану управлінську ситуацію взаємодії з таким, де є учасником державного управління.

Форма взаємодії двох учасників державного управління в управлінській ситуації є відносно елементарною формою, в рамках якої можна прослідкувати дії відповідних державно-управлінських механізмів. Але при аналізі дії учасників державного управління потрібно звертати увагу на: наявність специфічних захисних гарантійних механізмів, що сприяють розвитку управлінських ситуацій; знижений чи неякісний рівень правового забезпечення, ситуаційний стан всередині учасника державного управління – все це необхідно брати до уваги як фактори учасників державного управління, що визначають вибір управлінських дій кожного з учасників державного управління в моменти, що пов’язані з прийняттям управлінського рішення. Для кращого прийняття управлінських рішень доцільно звернути увагу на такі моменти: необхідно визначити проблему, цілі; обґрунтованість рішення залежить від вірогідності даних, на яких воно засноване; факти можуть бути відмінними залежно від точки зору спостерігача; якщо при прийнятті рішення бачиться альтернатива, необхідно виробити програму добре визначених дій.

Велике значення для ефективного державного управління має чітке визначення стадій взаємодії в управлінській ситуації і визначення управлінської ситуації в сфері державного управління.

При вивченні взаємодії учасників державного управління в управлінській ситуації необхідно виділити ті точки або переломні моменти, які стають важливими, ведучими детермінантами форм наступних наборів державного управління та їх правового регулювання. Певно, свідомо, чи несвідомо кожний учасник управлінської взаємодії фіксує в розвитку державно-управлінських відносин якісь певні ключові аспекти, які утворюють для нього ту об’єктивну систему “координат”, з якою він співвідносить свої можливі майбутні набори державно-управлінських дій або “стратегії” і “тактики” державного управління.

Аналіз даних показує, що доцільно виділити кілька стадій, що визначають розвиток відносин учасників управління в управлінській ситуації.

В реальному процесі державного управління проходять зміщення етапів, їх накладення, що обумовлено як неперервністю самого процесу управління, так і його циклічністю, які в свою чергу впливають з неперервного і циклічного характеру розвитку подій та самої управлінської ситуації. Визначення, усвідомлення учасниками державного управління ситуації як управлінської має велике значення. Управлінський стан системи взаємодії учасників держав-



ного управління визначається об'єктивними факторами. Управлінська ситуація виступає як реальний фактичний прояв цих об'єктивних факторів в конкретних умовах взаємодії. Але таке визначення уявляється недостатнім. Необхідне усвідомлення та визначення управлінської ситуації під час взаємодії хоча б одним з учасників державного управління.

Таким чином, під управлінською ситуацією буде розумітися конкретне втілення в ситуації взаємодії учасника з учасником державного управління, управлінського стану даної системи відносин, сприйнятого або усвідомленого і визначеного як таке хоча б одним з учасників цих відносин. Момент усвідомлення або сприйняття ситуації як управлінської надзвичайно важливий. Сама по собі управлінська ситуація для того чи іншого учасника державного управління потребує мобілізації ресурсів, що є в його розпорядженні, та важелів, щоб: а) добитись бажаної мети, якщо йдеться про учасника державного управління, що виступає як ведучий, або б) забезпечити максимально можливе управління.

Визначення учасником державного управління ситуації як управлінської само по собі стає елементом механізму, що відсікає усі "стратегії" державного управління, які не відповідають цьому стану державно-управлінські системи та які "включають" ті альтернативи, які можуть подібним чином сконструювати взаємодію при такому стані відносин між учасниками. Це приводить до наступного – вибору "стратегії" державного управління, що є структурує хід взаємодії учасників державного управління в управлінській ситуації.

Конкретне поєднання різних об'єктивних і суб'єктивних факторів, що визначають управлінську ситуацію, спонукає учасників взаємодії для застосування тих чи інших методів та управлінських дій. Але ці методи та управлінські дії в сукупності своїй служать для досягнення певної мети. І тому кожний з учасників взаємодії в сфері державного управління, як правило, співвідносить окремі свої управлінські рішення, дії, або їх набори, з тим, наскільки вони наближують його до бажаної мети. На цій стадії взаємодії кожний з учасників державного управління намічає та прогнозує певний напрямок державного управління, який пізніше вже оформлюється як загальна "стратегія" державного управління.

В загальній формі можна говорити про вже згадані напрямки державного управління. По-перше, усвідомивши ситуацію як управлінську, один з учасників державного управління може прийняти рішення про вихід з системи державного управління, таким чином, в результаті управлінська ситуація буде виключена за рахунок розпаду державно-управлінської системи.

По-друге, один з учасників може обрати засіб структурування управлінської ситуації, коли кожний з учасників отримує не все, до чого він прагне, лише ту частину, яка здатна його якоюсь мірою задовольнити. Нарешті, система взаємодії може структуруватися відповідно до стратегії державного управління, коли кожний із учасників при допомозі всіх засобів, що є у нього, діє таким чином, щоб отримати максимум бажаного. Цей момент в розвитку відносин між учасниками державного управління є досить важливим. Саме тут приймається управлінське рішення стосовно того, в якому напрямку будуть структуруватися управлінські дії кожного з учасників. Іншими словами, вибір однієї з загальних "стратегій" управління накладає суттєві обмеження на окремі управлінські рішення та дії і комбінації управлінських дій кожного з учасників взаємодії, встановлюючи свого роду межі правового поля сфери державного управління.

Вибір управлінської дії в рамках загальної "стратегії" державної управлінської взаємодії учасників є ключовим в управлінській ситуації. Якщо вище йшлося про вибір учасниками "стратегії" управлінської взаємодії або встановлення деяких загальних принципів або процедур, що спрямовують взаємодію в тому чи іншому напрямку, то третя стадія взаємодії в управлінській ситуації, що характеризується зіткненням "стратегій" і "тактик" державного управління, досягне мети. Потрібно відзначити, що часто управлінська ситуація сприймається як наявність погрози,



як розуміння того, що вона може загрозувати безпеці одного з учасників державного управління. Наприклад, один з учасників управлінської взаємодії може зрозуміти, що проблематичним стає його право займати певну позицію в межах системи державного управління, що зменшить приток ресурсів, які забезпечуватимуть організаційно-правове функціонування його в цьому статуті, або ж, що виникли невідомі ускладнення при комунікації з іншим учасником. Коли розподіл компетенції між учасниками управління обумовлює таке функціонування системи державного управління, яке проходить в певних межах без ускладнень, тоді відчуття погрози може викликатися тим, що управлінська ситуація набуває рис невизначеності по розподілу компетенції в управлінській ситуації хоча б для одного з учасників державного управління.

Парадоксом державного управління є його цілісність і водночас роздробленість. Наявність системи державного управління не означає, що дії її учасників визначені лише метою, для досягнення або вирішення якої була створена ця система. В її межах кожен з учасників державного управління, маючи в певній мірі незалежність, або навіть автономію від державно-управлінської системи, може намагатись досягти власної індивідуальної мети. В управлінській ситуації часто один з учасників державного управління уявляє, що інший учасник блокує його власну мету, наміри або засоби для досягнення цієї мети. Це викликає його намагання розширити права та звзвити сферу обов'язків, або вимогу до другого учасника державного управління вкласти більше ресурсів, ніж це робить він сам.

Важливою ознакою управлінської ситуації може бути розуміння або знання про несумісність потенційних майбутніх позицій при інтенсивному намаганні зайняти позицію, що не сумісна з інтересами іншого учасника державного управління. Тобто, тут важливим є сприйняття учасником слідуючи аспектів управлінської ситуації.

По-перше, управлінська ситуація сприймається як важлива, потенційно здатна забезпечити бажану мету державного управління.

По-друге, один з учасників взаємодії розуміє, що досягнення бажаної мети можливе за умови коли він займе деяку ключову позицію, яка не може одночасно належати кільком учасникам державного управління.

Значним фактором, що дозволяє визначити ситуацію як управлінську, є підвищення рівня терпіння до фрустрації. Внутрішня міцність, стійкість структури державного управління обертається стабільністю та консерватизмом, опором трансформації. Як показує практика, оптимальне державне управління забезпечується не стільки результативністю кожної ситуації, скільки надійністю “стиків”, швидкістю переходу від будь-якої попередньої до наступної. Скоротити інтервали між стадіями, максимально сумістити їх в загальному управлінському процесі – це один з напрямків співвідношення централізації та децентралізації в сфері державного управління. Адже в процесі управління та взаємодії кожний з учасників реалізує не усі завдання, а задовольняє лише частину власних потреб, використовуючи будь-які повноваження. В управлінській ситуації це обумовлено також і об'єктивними причинами. Велике значення для успіху управління має серія непривільних взаємозв'язаних дій, якими є управлінські функції. Огляд сучасної літератури дозволяє виявити такі функції: аналітико-прогнозування, планування, організація, розпорядження, керування, мотивація, керівництво, координація, контроль, комунікація, дослідження, оцінка, прийняття рішень, укладення угод. Фактично майже в кожній публікації з управління є список управлінських функцій. Не зупиняючись на видах управлінських функцій, розглянемо деякі для більш зрозумілого їх впливу на можливість ефективного управління через управлінську ситуацію.



Важливе значення при формуванні (розробці) управлінської ситуації в державному управлінні має реалізація аналітико-прогностичної функції державного управління. Вона має включати перш за все оцінку ризику виникнення того чи іншого виду управлінської ситуації: визначення його джерел, встановлення ступенів їх небезпеки, а також факторів ризику для громадян, держави, розміри втрат та збитків для учасників державно-управлінської діяльності. Крім того, ця функція включає управління ризиком, під яким маємо розуміти сукупність заходів правового, організаційного, економічного та технічного характеру, спрямованих на мінімізацію виникнення та наслідків різних ризиків. Управлінський ризик – це затрата зусиль, коштів при неповному співвідношенні виграшу та втрат, шанс на вдачу і крах у сфері державного управління. Зуміти посилити шанси та компенсувати втрати – ось уся нехитра логіка управлінського ризику.

Існують різні види управлінських ризиків: виправданий та невинуватий (за вагою шансів); раціональний та “сліпий”; примусовий та добровільний; професійний та побутовий. Ризик можна відрізнити за величиною, тобто за ступенем вірогідності досягнення бажаного результату, у підсистемах державного управління. Може бути активний ризик. Він походить від управлінських дій, що здійснюються від ініціатив. Є і пасивний – від бездіяльності, тому що незмінність також має певну небезпеку. Ризик може бути також глобальний і локальний, довгостроковий і короткостроковий та багато інших.

Антипод ризику – гарантії. Вони часто проявляються через такі два види: гарантії досягнення управлінської ситуації і гарантії компенсації в результаті управлінської ситуації. Одні розраховані на успіх, інші – на невдачу. Гарантії досягнення можуть бути забезпечення як підвищенням зусиль і засобів, так і запобіжними засобами проти відхилень від досягнення, бажаного результату державного управління. Гарантії компенсації здатні повернути повністю або частково гроші, а також матеріальні втрати від невдач.

Категорія управлінського ризику ще слабо досліджена в сфері державного управління. Та і воно саме створювалось як система, що розрахована перш за все на стабільність. Але, сьогодні органи державної влади і самоврядування потрапили в стан пасивної, довгострокової і глобальної кризи, де ризик має відіграти ключове значення. Необхідно переходити до активного, інноваційного, економічно обґрунтованого посадового ризику в організаційно-управлінських структурах, без якого не можна модернізувати державне управління. І без вміння ризикувати тут не обійтись.

Ступінь ризику – величина керована. Недооцінка особливої сили ризику в сфері державного управління – одна з причин конфліктів та надзвичайних ситуацій. Тому значну роль на цьому етапі має відіграти прогнозування та моделювання ризикових управлінських ситуацій. Діяльність органів державного управління радикально має змінюватись в бік неадекватності сьогоднішньої дійсності. Тому важливо правильно оцінити значення своєчасної, доброякісної інформації та відповідальність посадових осіб за її надання.

Важливе значення при підготовці до управлінської ситуації є реалізація таких функцій, як: планування, підбір та підготовка управлінських кадрів, локалізація даної управлінської ситуації та її наслідки. Незважаючи на те, що з тих чи інших причин розробка, узгодження та координація збігу централізації і децентралізації в сфері управління повністю майже ніколи не відбувається, управлінська ситуація, зберігаючи час на пошук та прийняття рішень в сфері державного управління, сприяє підвищенню ефективності державного управління і, перш за все, зменшенню масштабів збитків.

Всі названі вище показники управлінської ситуації можуть бути присутніми в ході взаємодії учасників державного управління окремо або в певних поєднаннях. Пошук їх набуває значення



при вивченні механізмів впливу через централізацію та децентралізацію в сфері державного управління, що забезпечить ефективність державного управління. Дослідження сприятиме розгляду процесів організаційно-правового забезпечення централізації та децентралізації державного управління в екстремальних, конфліктних і подібних ситуаціях, сприятиме розгляду проблем державного управління, що відхиляється від мети. Вирішення завдань по перебудові всієї системи державного управління України, поряд з створенням державних механізмів має передбачити створення державної системи управління через управлінську ситуацію, яка може виникнути під впливом різних факторів.

Організація державного управління через управлінську ситуацію має будуватись на таких принципах як: принцип “нульового ризику”, комплексності, координації і поєднання централізації та децентралізації; превентивності та ін. Необхідна також ефективна, конструктивна юридична процедура регулювання державного управління. Шляхи та методи державного управління через управлінські ситуації – предмет самостійного дослідження. Велике значення має розробка науково обґрунтованого комплексу організаційно-правових заходів не лише стосовно управлінських ситуацій, протиріч, конфліктів, криз, надзвичайних ситуацій, але й щодо аналізу причин їх виникнення. Це важливо як з точки зору науки, так і практики державного управління. Адже, наприклад, на відміну від стихійного лиха, джерела яких майже не підконтрольні людині, причини протиріч в управлінні, конфлікти, катастрофи мають бути регульовані.

Для того, щоб державно-управлінські рішення, що приймаються, враховували можливі економічні і соціальні наслідки, стан суспільної думки та її готовність до тих чи інших кроків, потрібно застосовувати на практиці ситуаційний аналіз, вивчення з допомогою ведучих експертів можливих наслідків рішень, що приймаються. І не лише врахування цих наслідків, але і корегування відповідно до запропонованих ними рішень.



*Шамрай В.О.,*

*начальник факультету податкової міліції  
Національної академії державної  
податкової служби України, доктор наук  
з державного управління, професор,  
Заслужений діяч науки і техніки України*

*Сіцінський А.С.,*

*старший науковий співробітник Науково-  
дослідного інституту Державної  
прикордонної служби України,  
кандидат педагогічних наук*

## **ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ВІЙСЬКОВОГО КЕРІВНИКА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Аналіз наукової літератури [1-3] свідчить про те, що професійне становлення особистості як керівника, динаміка її психічних процесів, властивостей та якостей, розвиток професійних відносин і виконання професійних ролей невід’ємні від суспільних умов, обставин і подій.