

УДК 35.08:168

Н.А. ЛИПОВСЬКА

ІНТЕРПРЕТАЦІЯ КОНЦЕПТУ «ДЕРЖАВНА СЛУЖБА» З ПОЗИЦІЙ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ПІДХОДУ

Липовська Наталя Анатоліївна – д. держ. упр., професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України Дніпропетровського регіонального інституту державного управління

У статті визначено і конкретизовано методологічні обґрунтування державної служби з позицій теорії організації, проаналізовані евристичні можливості організаційного підходу до досліджуваної проблеми і її рішення, наведений ознаковий опис державної служби як соціальної організації.

Ключові слова: державна служба, організація, система, організаційний розвиток.

В статье определены и конкретизированы существующие методологические обоснования государственной службы с позиций теории организации, проанализированы эвристические возможности организационного подхода к исследуемой проблеме и ее решению, приведено признаковое описание государственной службы как социальной организации.

Ключевые слова: государственная служба, организация, система, организационное развитие.

In the article certain and specified existent methodological grounds of government service as the theoretical of organization, heuristic possibilities are analysed organizational approaches to the probed problem and its decision, признаковое description of government service is resulted as a social organization.

Keywords: government service, organization, organization development.

© Н.А. Липовська, 2012

Постановка проблеми. Найчастіше для опису державної служби використовуються терміни «інститут», «система», «організація». Отже, основною рисою теорії державної служби є її міждисциплінарність та мультипарадигмальність. В умовах модернізації державної служби України актуалізується потреба в належній теоретичній аргументації процесів її функціонування і розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичне підґрунтя статті складають праці, присвячені розробці проблем державної служби як інституціонального, системного та діяльнісного методологічним аспектам державного управління. У роботах В.Б.Авер'янова, Г.В.Атаманчука, Ю.П.Битяка, С.Д.Дубенко, В.Я.Малиновського, О.Ю.Оболєнського, С.М.Серьогіна, І.І.Шпітунга та ін. подано результати досліджень організації та самоорганізації державної служби, виявлено зв'язки державної служби й суспільства, висвітлено засади інституціонального, системного та діяльнісного підходів до розгляду державної служби тощо. Крім зазначених вище підходів, евристичну цінність для пояснення феномена державної служби мають численні теорії організацій, які також використовуються західними і вітчизняними інтерпретаторами державної служби, зокрема: школа людських відносин, системний і антисистемний підходи, ситуаційний підхід, інвайроментальні концепції організації, неінституціональна теорія організації, організаційна екологія й ін., у межах яких розроблено цікаві концептуальні моделі державної служби. Однак у цілому можна зробити висновок, що для вітчизняної теорії державної служби на сьогодні характерна ситуація онтологічної кризи, розірваності, фрагментарності, мозаїчності накопичених знань.

Мета дослідження. Аналіз переваг і обмежень інтерпретації державної служби з позицій організаційного методологічного підходу.

Виклад основного матеріалу дослідження. І системний, і інституціональний підхід до державної служби мають певні евристичні обмеження. Адже і інституціональний, і системний підходи у своїй основі опираються не на реальність, а на якусь абстракцію, яку називають системою або інститутом. Система – це будь-яка відносно цілісна сукупність взаємозалежних елементів. При такому формулюванні важко знайти об'єкт, який не можна було б назвати системою.

На наш погляд, більш перспективною є інтерпретація державної служби як соціальної організації: кожна соціальна організація – це соціальний інститут, але не кожен соціальний інститут набуває рівня соціальної організації.

Відомі сотні визначень поняття «соціальна організація», які відображають складність цього феномена й безліч наукових дисциплін, його вивчаючих (теорія організацій, соціологія організацій, економіка організацій, менеджмент й ін.). Серед безлічі різних трактувань цього поняття домінує раціоналістичне (цільове), що полягає в тому, що організація розглядається як раціонально побудована система, що діє для досягнення загальної мети (або цілей). Подібне розуміння організації має, принаймні, два істотні недоліки.

По-перше, воно використовує як системоутворюючий чинник недостатньо визначене поняття мети організації (зокрема, найбільш поширеною є думка, що метою та призначенням інституту державної служби є служіння державі та її інтересам) а по-друге, поширюється лише на штучні (свідомо створені людиною) організації.

Таке уявлення про організацію як цілереалізуючу й (або) цілеспрямовану систему має низку обмежень: невизначеність кількості цілей в організації; невизначеність суб'єктів формування цілей; можлива суперечливість цілей організації між собою; міра відповідності цілей структурних елементів цілям організації в цілому; складність встановлення адекватних цілей.

Не витримує серйозної критики й теза про те, що соціальні організації обов'язково є результатом навмисних дій людини. По-перше, дані антропологів й еволюціоністів переконливо показують, що перші соціальні організації з'явилися ненавмисно. Вони є скоріше утворами природи, чим людини. По-друге, ще з античних часів, філософи (Платон, Аристотель) звертали увагу на природне (патріархальне) походження полісів (міст-держав). Природне походження суспільства й двоїсту природу соціальної організації відстоював

Г. Спенсер, який зокрема відзначав, що «існує мимовільна кооперація, що відбувається ненавмисно під час переслідування цілей приватного характеру; існує також свідомо встановлена кооперація, що припускає ясно визнані цілі суспільного інтересу» [7]. Подібної думки дотримувалися також К. Поппер, А. Богданов, Ф. Хайек й інші вчені. Недостатня адекватність популярного уявлення про організації як спеціально сконструйовані цілеспрямовані соціальні системи, приводять до необхідності пошуку інших уявлень. Так, Я. Зеленевський [6] вважає, що головне в організації – її цілісність (а не цілеспрямованість), а сама організація – це «об'єкт, що складається з людей і технічних засобів, взаємодіючих заради успіху цілого».

Загальні особливості організацій: цілісність і стійкість, наявність організаційної культури, регламентована поведінка й діяльність членів організації, здатність виявляти й задовольняти свої потреби, здатність до самонавчання й саморозвитку.

Очевидно, що визначення соціальної організації має бути лаконічним, тому в ньому не повинне міститися подібне перерахування її особливостей. У зв'язку з цим спробуємо виразити всі ці особливості в стислому, інтегральному виді, що відображає головне в організації. Цим головним є, на наш погляд, те, що ще А. Богданов [1] називав «здатність розумної діяльності». Соціально-біологічна система зберігає й підтримує свою цілісність за рахунок здатності розумної діяльності». Остання проявляється в здатності виявляти й задовольняти свої потреби (або здатності відповідати на виклики – за

А. Тойнбі), здатності до самонавчання й саморозвитку, наявності колективної свідомості (за Е. Дюркгеймом), здатності реагувати на роздратування складними програмами дій (за М.М. Амосовим). Тому ми підтримуємо наступне визначення: соціальна організація – це відносно стійка соціальна цілісність (соціальна спільність), що проявляє розумне поведіння подібно живому організму. При цьому стійкість організації проявляється в здатності зберігати свої життєві культурні цінності незважаючи на виклики, а розумне поведіння проявляється в здатності адекватно відповідати на виклики. На наш погляд, перспективною

є інтерпретація державної служби як організації, здатної адекватно реагувати на виклики.

Організаційний розвиток розглядається нами як частково керований процес відтворення організації, тому правомірно говорити про функцію управління організаційним розвитком як особливу функцію управління, пов'язану з відтворенням організаційної культури й людського потенціалу організації. Ця функція має складний характер і містить безліч дрібніших функцій, що мають різний ступінь інституціоналізації (правове регулювання, структурне регулювання, управління інноваціями, ціннісне регулювання, міжорганізаційне регулювання).

Застосування організаційного підходу дозволяє врахувати потенції державної служби не тільки діяти у межах встановлених норм, але й адекватно реагувати як на відхилення від встановлених норм, так і на невідповідність застарілих норм потребам суспільства, що змінюються, власне на це і спрямований процес модернізації державної служби.

При цьому під організаційним розвитком автори найчастіше розуміють структурні зміни. Однак деякі з них зв'язують організаційний розвиток із впровадженням інновацій. Із зазначених вище особливостей державної служби найважливішою є здатність виявляти (розпізнавати) і задовольняти соціальні потреби, тому що від цієї здатності залежать саме її існування.

Державна служба існує як стійка соціальна цілісність, тому що здатна адекватно відповідати на виклики. Помітимо, що зазначена особливість у жодному разі не суперечить тому факту, що державна служба є цілеспрямованою системою.

Якісна визначеність не зводиться, звичайно, тільки до її структурної специфіки. Але ця специфіка – важлива, відносно самостійна сторона соціального організму, що вимагає спеціального розгляду. Специфіка структури виражається в наявності властивих їй елементів, якісної особливості цих елементів і своєрідності їх зв'язку, організації, взаємодії. Відповідно до визначення Т. Парсонса, своєрідність полягає у відносній стабільності стандартизованих відносин між елементами. Всі перераховані якості знайшли відображення у визначенні структури як сукупності стійких зв'язків об'єкта й відносин між його елементами, що забезпечують його цілісність і тотожність самому собі, тобто збереження основних властивостей при різних зовнішніх і внутрішніх змінах. У сучасній науці поняття структури співвідноситься з поняттям організації. Хоча єдиної точки зору з цього питання немає, ми будемо дотримуватися тієї думки, що організація містить як структурні, так і динамічні характеристики системи, що забезпечують її спрямоване функціонування, а структура виражає лише те, що залишається відносно незмінним, стабільним при різноманітних змінах у системі й навколишньому середовищі. Відповідно визначення організаційної структури буде таким: організаційна структура – це сукупність стійких зв'язків і відносин між суб'єктами й предметами їх діяльності, необхідних для здійснення зовнішніх і внутрішніх функцій організації.

Ефективність побудови організаційної структури оцінюється, з одного боку, тим, наскільки вона забезпечує досягнення організацією результатів, що відповідають поставленим цілям. А з іншого боку – наскільки її внутрішня будова й процеси функціонування адекватні об'єктивним вимогам часу.

У ході розвитку теорії організації виявилися два підходи до вивчення складних організацій. В одному з них організація розглядається як «раціональна» модель (М. Вебер), в іншому – як «природне ціле» (Т. Парсонс, Ф. Селзнік). Організаційна структура в першому випадку подається як сполучення керованих частин, кожен з яких у плановому порядку можна окремо змінити в інтересах підвищення ефективності цілого. За М. Вебером, структура «ідеального типу» бюрократичної організації перевершує будь-яку іншу «за своєю точністю, стабільністю... і надійністю» [3, с. 365]. Відповідно до моделі природної системи організації явища, які в ній відбуваються, внутрішньо взаємозалежні на структурному рівні. Самі структури підтримуються стихійно й гомеостатично. Зміни в організаційних типах розцінюються як результат сукупних, незапланованих, пристосувальних реакцій на загрози порушення рівноваги системи (організації) в цілому.

Соціальна організація у взаємодії із середовищем демонструє певну поведінку, яка може бути активною або реактивною. Однак вважаємо більш повним розгляд трьох типів побудови відносин організації з навколишнім середовищем: а) вона прагне пристосувати до себе навколишню реальність; б) або, навпаки, сама адаптується до неї, не змінивши свою структуру, свої цільові настанови, і, нарешті, в) має місце взаємне пристосування організації до середовища й середовища до організації на основі взаємних, у тому числі структурних, змін.

Для розуміння організаційної структури державної служби важливо розглянути основні характеристики цієї структури. Використовуючи набір характеристик, запропонований В. Добраєвим [5, с. 36–51], проаналізуємо організаційну структуру державної служби. У якості базових елементів організаційної структури виділяються:

Розмір – це комплексний кількісний показник, що передбачає й кількість співробітників, і фізичні показники організації, обсяг використовуваної інформації та ін. Розмір організації корелюється з іншими показниками: негативно впливає на централізацію й позитивно – на спеціалізацію, диференціацію. Але при проходженні певного граничного стану розмір організації перестає впливати на інші параметри.

Адміністративний компонент містить рівні в ієрархії управління, які безпосередньо не пов'язані з технічною стороною.

Спеціалізація (диференціація, інтеграція, складність) означає поділ праці, включаючи розподіл функціональних обов'язків і ролей. Уживання диференціації й інтеграції як синонімічних понять означає одночасне розділення організації на складові частини і здатність до концентрації їх зусиль

для спільної роботи, складність же вказує на розбіжності серед посад і підрозділів. Американський соціолог Р. Дабін, що досліджував проблему прийняття рішень, вважає, що оптимальність рішень залежить від ступеня стабільності системи, а сама стабільність обернено пропорціональна складності системи, тобто спрощення системи збільшує стабільність організації. Як базовий елемент організаційної структури державної служби виступають норми, котрі задають рамки поведінки державних службовців, що надають відносинам безособовість і формалізованість, що, безумовно, сприяє забезпеченню стабільності державної служби.

Принцип ієрархії часто піддавався досить різкій критиці, оскільки він, на думку Ф. Ротлісбергера, не тільки суперечить реальному відношенню людей до системи придушення особистості формальними наказами, не тільки помилково трактує готовність людей коритися владі, але й викликає синдром «хибного кола». Незважаючи на це, принцип ієрархії – одна з необхідних умов побудови організаційної структури державної служби.

• Централізація (децентралізація) передбачає концентрацію елементів, зв'язків, відносин навколо одного з них або їх групи. Централізація може розглядатися в різних аспектах: централізація влади для ухвалення рішення; просторова централізація владних органів; централізація постачання й підтримки організаційних одиниць; централізація планування, експертизи тощо. Рівень централізації вимірюються співвіднесенням кількісних показників центру й периферії. Із централізацією (децентралізацією) нерозривно пов'язаний стан перманентної напруженості в організації, що виникає під впливом відцентрових і доцентрових сил. У цей час реальний ступінь централізації й напруженості досить високий, незважаючи на прийняття великої кількості нормативно-правових документів з делегування повноважень центральних державних органів регіональним і місцевим органам влади. Сучасний стан характеризується централізацією повноважень для прийняття управлінських рішень, централізацією комунікацій та інформації.

• Стандартизація, формалізація – це ступінь конкретизації опису очікуваних способів і результатів роботи. Для державної служби характерний високий ступінь формалізації, що означає наявність великої кількості інструкцій, положень, які містять конкретизовані вказівки й стандартні правила роботи. Однак в організаціях завжди присутні ситуації, які регулюються неформалізованими стандартами, такими як усні розпорядження, накази, а також традиціями й звичаями. Подібний вид стандартизації в літературі одержав назву традиціоналізму.

• Конфігурація характеризує просторове або часове співвідношення елементів структури, їх взаємин і взаємозв'язків. Конфігурація залежить від принципу департаменталізації, що лежить в основі організаційної конструкції. В основу побудови організації державної служби покладена функціональна департаменталізація, при якій виділяються підрозділи, що виконують певні функції й завдан-

ня. Істотною перевагою цього виду структури є те, що вона сприяє росту професіоналізму, чіткому поділу праці, поліпшенню координації функціональних підрозділів, але при цьому вона найбільшій ефективності досягає в стабільному навколишньому середовищі. У високодинамічному середовищі більш перспективна дивізіональна структура, що ділиться відповідно до видів послуг, що надаються, географічного положення або груп клієнтів. На практиці в організації державної служби краще себе зарекомендувало сполучення цих видів структури. Крім того, державній службі властивий також розподіл на вертикальну й горизонтальну структури. Вертикальна структура містить у собі державну службу й регіональну державну службу. Реєстр посад – наочний приклад вертикальної структури. Горизонтальна структура відображає взаємозв'язок між видами й родами державної служби, не підлеглими один одному.

Згідно з П. Бурдье та Е. Гідденсом, структура має діалектичний характер, тобто має властивість бути зовнішньою рамкою, виступати як примусова дія стосовно індивіда. При цьому структура одночасно створюється, постійно відтворюється індивідами й зберігається доти, поки вона ментально підтримується суб'єктами взаємодії [2, с. 111–208; 4, с. 40–73]. Іншими словами, люди є змістовірним фактором організаційних структур. Існує певна взаємозалежність державних службовців та організацій державної служби: характер зв'язку між елементами державної служби, тип відносин впливають на життєдіяльність службовців, одночасно люди з їх звичками, професійним рівнем впливають на організацію в цілому й на окремі її структурні елементи. Динамізм та оптимальність структур залежать великою мірою від уваги, яку проявляють керівники до окремих колективів у системі державної служби і до кожного конкретного службовця як складової частини організації.

Сьогодні триває пошук найбільш підходящої моделі структури державної служби, що вимагає врахування таких характеристик, як оперативність управлінського апарату під час прийняття рішень, його продуктивність при переробці інформації, адаптивність і гнучкість. Ці якості виражаються в здатності своєчасно виявляти організаційні проблеми і відповідно перебудовувати роботу. Більше того, у цей час необхідна така якість, як уміння передбачати, оскільки «організації, що діють в умовах нестійкого середовища, просто не можуть чекати змін і потім на них реагувати» [5, с. 46]. Залежно від характеру зовнішнього середовища структура може бути динамічною, децентралізованою, якщо її оточення досить непередбачуване і необхідна швидка реакція на зміни, що відбуваються в ній, і монолітною, коли за допомогою бюрократичного контролю намагається відгородити себе від руйнівних потоків енергії, інформації та змушена централізовано приймати рішення.

На наш погляд, підвищенню ефективності організаційної структури державної служби сприяла б реалізація принципу рухливої рівноваги, запропонованого А. Богдановим. Структура в умовах стану нестійкості не може бути чимось раз і наза-

вжди даним. Вона стає гнучкою, чутливою до змін завдань на всіх етапах життя організації. Можливо, у різні періоди розвитку організації необхідні різні типи організаційних структур. Разом з тим структура повинна забезпечувати реалізацію стратегії державної влади. О. Тоффлер пропонує створювати «множину модулів, тимчасових або таких, що самі дисимілюються, структурних одиниць – спеціальних груп, проблемних команд, цільових комітетів та інших об'єднань спеціального або тимчасового призначення» [8, с. 461]. Деякі з них можуть бути розраховані на кілька років, інші – всього на кілька днів для вирішення проблеми, що може більше ніколи не виникнути. Таким чином, багато рішень будуть прийматися на все нижчих рівнях організацій. Критерієм ефективності структури державної служби є найбільш повне й стійке досягнення цілей у задоволенні потреб громадян.

На думку О. Тоффлера, «організаційна форма найбільш ефективна, якщо будується не за бюрократичним принципом, а за принципом адхократії» [8, с. 458], структури холдингового типу, що забезпечує тісну взаємодію не тільки по вертикалі, але й по горизонталі; делегування підрозділам широких обов'язків і права приймати рішення приводять до того, що ці рішення мають більше індивідуальний, а не стандартний характер. Наведені висновки стосуються в основному управління державною службою. Однак одночасно з управлінськими процесами в державній службі, як і в інших організаціях, відбуваються процеси самоорганізації. Соціальна самоорганізація як процес полягає у формуванні сукупності дій, що ведуть до створення стійких реакцій у системі. Вона ґрунтується на соціальній програмі гармонізації суспільних відносин, що включає мінливі в часі пріоритети установок, інтересів, ціннісних орієнтацій, мотивів і цілей щодо постійних у часі законів організації. Зайва формалізованість відносин обмежує соціальну самоорганізацію, а низький рівень самоорганізації у свою чергу обмежує використання потенційних можливостей системи. Державна служба з високим рівнем соціальної самоорганізації може ініціювати й розвивати творчість і здібності людей. У соціальній системі, поряд із процесами організації й самоорганізації, відбуваються процеси дезорганізації, що мають конструктивний або деструктивний характер. Деструктивна дезорганізація в державній службі призводить до розриву структурних зв'язків (дезінтеграції, за термінологією А. Богданова) і виражається в бюрократизмі, імітації управління, замиканні державної служби на собі. Конструктивна дезорганізація, навпаки, здатна викликати відмову від застарілих структур, що закостеніли, диверсифікованість, які можуть стати передумовами формування нової організації. Співіснування перерахованих процесів у рамках державної служби природне й закономірне. Воно становить одну з умов її розвитку.

Висновки. Врахування теоретичних позицій організаційного підходу для розвитку державної служби України можливо під час реалізації організаційного проектування. Воно сприяє досягненню

структурної стабільності й дозволяє здійснювати найсміливіші та довгострокові плани. Однак дана фаза в розвитку соціальної організації недовговічна і через зростання однорідності веде до її структурної крихкості та адаптаційної непристосованості. У результаті соціальна організація втрачає «опірність» і може бути зруйнована. Навпаки, організація із гнучкою структурою, що має високий ступінь адаптивності, використовує можливості самоорганізації, характеризується неоднорідністю й ускладненістю своєї структури, в якій сполучаються елементи, підсистеми різної природи, темпу розвитку й складності. Підсумовуючи, можна зробити висновок, що в умовах, коли організації співіснують у взаємодії, яка включає флуктуації, дисипації, конкуренцію, конкурси тощо, забезпечення стабільності державної служби пов'язане

із збереженням загальної структури для самовідтворення. Структура виступає як складна, розгалужена система взаємодій і взаємин соціальних суб'єктів, процес упорядкування елементів і відносин. Так, вона є основою для стабілізації взаємин і взаємодій з громадянським суспільством, що зараз необхідно для підвищення ефективності державного управління. Організаційна структура державної служби також є формою поділу і кооперації управлінської діяльності, стійкою схемою розподілу її цілей, завдань і функцій, виступає матеріальним носієм і засобом їх реалізації. Дана структура стає фактором стабілізації. Але цю роль структура може виконати за умов певної гнучкості, рухливості. Якщо всі відносини в організації гіперформалізовані та занадто жорстко упорядковані, структура слабо здатна до інновацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Богданов А. Тектология. Всеобщая организационная наука/А.Богданов; Редкол.: В. В. Попков (отв. ред.) и др.; Междунар. ин-т Александра Богданова. – М.: Финансы, 2003. – 496 с.
2. Бурдые П. Социальное пространство и символическая власть / П. Бурдые // Начала. – М: Socio-Logos; Фирма «Адапт», 1994. – 288 с.
3. Вебер М. Избранное. Образ общества: Пер. с нем. / М.Вебер. – М.: Юрист, 1994. – 704 с.
4. Гидденс Э. Последствия модернити / Э.Гидденс // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология / Под ред. В.Л.Иноземцева. – М.: Academia, 1999. – 631 с.
5. Доблаев В. Л. Теория организаций / В.Л.Доблаев. – М.: Ин-т молодежи, 1995. – 174 с.
6. Зеленецкий Я. Организация трудовых коллективов: Введение в теорию организации и управления: Пер. с польского / Я.Зеленецкий. – М.: «Прогресс», 1971. – 311 с.
7. Спенсер Г. Основания социологии / Г.Спенсер. – С.Пб.: Норма, 1998. – С. 212 – 237.
8. Тоффлер О. Адаптивная корпорация / О.Тоффлер // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология / Под ред. В.Л.Иноземцева. – М.: Academia, 1999. – 631 с.