

Міністерство внутрішніх справ України  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

**Сергій Шевченко  
Наталія Липовська  
Наталія Сидоренко**

**ПІДГОТОВКА ДО ЄДИНОГО ДЕРЖАВНОГО  
КВАЛІФІКАЦІЙНОГО ІСПИТУ ЗДОБУВАЧІВ  
МАГІСТРАТУРИ СПЕЦІАЛЬНОСТІ 281 «ПУБЛІЧНЕ  
УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ»**

*Навчальний посібник*

*За загальною редакцією  
доктора наук з державного управління, професора  
С. О. Шевченка*

Дніпро  
2023

УДК 3.07:351:005.1:342.92

Ш 37

*Рекомендовано науково-методичною радою  
Дніпропетровського державного університету  
внутрішніх справ 18 серпня 2022 року, протокол № 11*

РЕЦЕНЗЕНТИ:

**Бобровська О. Ю.**, професор кафедри економіки та соціально-трудова відносин Університету митної справи та фінансів, доктор наук з державного управління, професор;

**Квітка С. О.**, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка», доктор наук з державного управління, професор.

**Шевченко С. О., Липовська Н. А., Сидоренко Н. С.**

Ш 37 Підготовка до єдиного державного кваліфікаційного іспиту здобувачів магістратури спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» : навч. посібник ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр-я, проф. С. О. Шевченка. Дніпро : ДДУВС, 2023. 296 с.

ISBN 978-617-8035-16-7

Навчальний посібник підготовлено відповідно до програми єдиного державного кваліфікаційного іспиту за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» на другому (магістерському) рівні вищої освіти, затвердженої наказом Міністерства освіти і науки України від 08.10.2021 № 1076.

Посібник містить окремі розділи/теми, вивчення яких дозволяє сформувавши необхідний обсяг загальних та спеціальних компетентностей, передбачених Державним стандартом (наказ МОН № 1001 від 04.08.2020 року), серед яких такі важливі, як здатність до абстрактного мислення, аналізу та синтезу, працювати в команді, мотивувати людей та рухатися до спільної мети, бути лідером, діяти соціально відповідально та свідомо, розробляти проекти й управляти ними, удосконалювати та розвивати професійний, інтелектуальний і культурний рівні, приймати обґрунтовані рішення та використовувати сучасні комунікаційні технології, генерувати нові ідеї (креативність).

Матеріал посібника сприятиме засвоєнню слухачами магістратури освітньої програми, стане у нагоді при підготовці до атестації у формі єдиного державного кваліфікаційного іспиту.

ISBN 978-617-8035-16-7




## ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1. АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ .....	6
1.1. Вироблення політики.....	6
1.1.1. Значення створення політики та політичний процес .....	6
1.1.2. Інтерпретаційна політика .....	8
1.1.3. Концептуальні моделі вироблення політики. Типологія політики .....	10
1.1.4. Доказова політика: принципи та вимоги .....	18
1.1.5. Цикл політики. Типологізація державної політики .....	26
1.1.6. Інституціоналізація політики.....	40
1.1.7. Міжнародні фактори формування внутрішньої політики .....	46
1.1.8. Оцінка успішності реалізації державної політики .....	49
1.2. Аналіз політики .....	53
1.2.1. Технологія аналізу політики .....	53
1.2.1. Вивчення політичного процесу .....	72
РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ.....	88
2.1. Поняття публічного управління .....	88
2.1.2. Правові основи публічного управління.....	91
2.1.3. Роль судів.....	96
2.1.4. Розвиток адміністративного права.....	98
2.1.5. Ступінь регулювання.....	101
2.2. Належне управління.....	106
2.3. Публічна політика .....	108
2.4. Суб'єкти політичної сфери .....	119
2.5. Концепції публічного управління .....	132
2.6. Теоретичні підходи до вивчення функціонування демократичної політичної системи .....	137
2.7. Управління змінами та трансформаціями .....	152
2.8. Стратегічний менеджмент та управління змінами .....	155
2.8.1. Розвиток стратегічного менеджменту .....	155
2.8.2. Рівні стратегії .....	160
2.8.3. Стратегічне планування та стратегічне мислення.....	160
2.9. Державне бюджетування та фінансовий менеджмент .....	170

РОЗДІЛ 3. ЦИФРОВІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ .....	184
3.1. Історія розвитку інформаційних технологій .....	184
3.2. Ефективне впровадження відповідної технології та забезпечення якості.....	188
3.3. Прикладні інформаційні технології в державному секторі: електронне урядування .....	190
3.4. Вплив інформаційно-комунікаційних технологій на сферу державного управління.....	205
РОЗДІЛ 4. ПУБЛІЧНА СЛУЖБА.....	225
4.1. Поняття публічної служби як інституту демократичної системи публічного врядування .....	225
4.2. Теоретичні основи розподілу видів публічної служби .....	236
4.3. Лідерство в системі публічної служби.....	242
4.4. Лідерство як складова управління людськими ресурсами на публічній службі в сучасних умовах .....	252
4.5. Управління персоналом .....	262
4.6. Еволюція теорії управління персоналом.....	274
4.7. Управління персоналом в системі всеохоплюючого менеджменту якості на основі моделі компетентності .....	292

## РОЗДІЛ 1. АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

### 1.1. Вироблення політики

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><i>«Державна політика – сукупність дій уряду та його територіальних органів на місцях, спрямованих на забезпечення функціонування та ефективного розвитку всіх сфер життєдіяльності суспільства, розв’язання проблем, що виникають, і визначення шляхів удосконалення та розвитку<sup>1</sup>, с.95.</i></p>
--	---

**Політика** – це «цілі або цілі, або заяви про те, що повинно статися».

Таким чином, вивчення процесу державної політики дає уявлення про те, як задумані суспільні інтереси, якими вони вважаються, і чому деяким інтересам надається пріоритет над іншими. У найширшому сенсі ця теза прагне забезпечити таке розуміння. У цьому розділі викладено, як цього досягти. Таким чином, вона починається з ознайомлення читача з аналітичною перспективою, прийнятою при вивченні політичного процесу. Потім виявляються прогалини в наших знаннях про політичний процес. Як він призначений для вирішення цих лакун згодом докладно.

#### **1.1.1. Значення створення політики та політичний процес**

Під процесом політики традиційно розуміють «прикладне вирішення проблем». З цієї позиції прийняття політики розглядається як прогрес від ідентифікації проблем до специфікації рішення. Там, де виникають труднощі при формулюванні таких рішень, вони, як видно, виправляються додатковою інформацією про проблему під рукою. Але що сказати про двозначність проблеми? Що робити, коли існує «стан наявності багатьох способів мислення про ті ж обставини або явища»? Що відбувається, коли такі способи мислення зазвичай не розглядаються як примирливі, і, таким чином, можуть викликати невизначеність, розгубленість і стрес? Тут більш точна інформація може зменшити невизначеність, але не зменшити двозначність.

<sup>1</sup> Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління, наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.

Це пояснюється тим, що, хоча це пов'язано, «двозначність» відрізняється від «невизначеності». У той час як невизначеність відноситься до нездатності точно передбачити щось через неточність або незнання, двозначність може розглядатися як амбівалентність.

Отже, в ситуаціях двозначності ні ідентифікація проблем, ні специфікація рішення не можуть бути так легко зрозумілі як «прикладне вирішення проблем». Швидше, вони занурюються в «брудні реалії процесу державної політики». Тут традиційне розуміння політики не вдається, оскільки ідентифікація проблем стає непереконливою, а формулювання рішення залишається нерішучим. Таким чином, «більше інформації не є відповіддю. Ключ полягає в тому, щоб зрозуміти, як представлена інформація». Відповідно, намагаючись краще зрозуміти політичний процес, наведемо визначення політики.

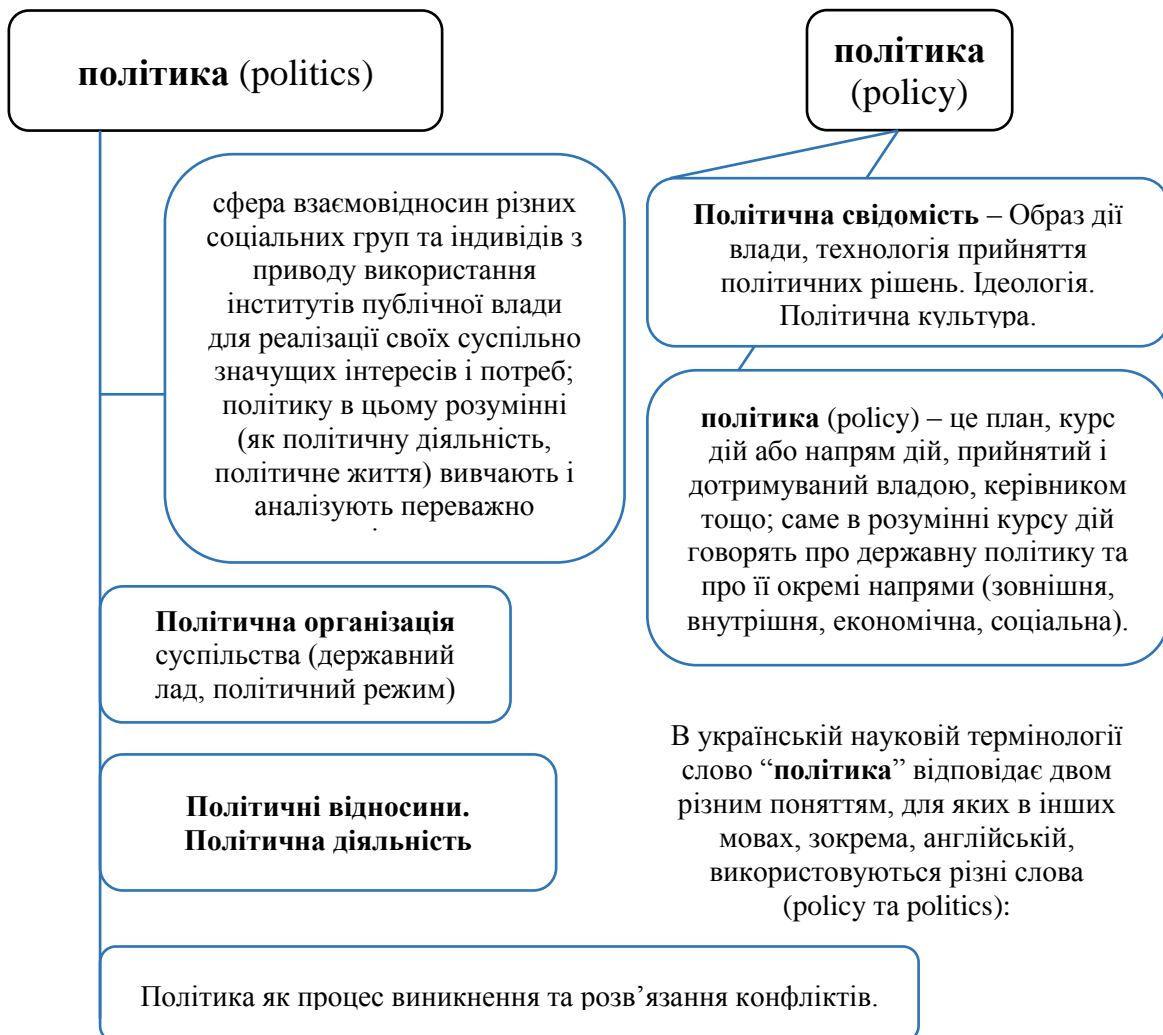


Рис. 1. Структура політики

Отже, розуміння реалій політичного процесу включає в себе участь у тому, як працює політичне переконання. Це тягне за собою розслідування того, як переконлива сила представництва допомагає скласти реальність, що вирішується політикою. Відповідно, в контексті політичних досліджень можна припустити, що «представництво не є дзеркалом реальності, а реальність є атрибутом представництва». Передбачаючи політичний процес з цієї точки зору, «Політична робота, отже, пов'язана з прийняттям сенсу, і, зокрема, з управлінням різними значеннями». Отже, підвищення знань про політичний процес вимагає розуміння того, як реальність представлена в політичних дебатах через інтерпретації позначення, значущості та застосовності. Простіше кажучи, це вимагає уваги до того, як «створення сенсу» діє як в процесі політики, так і через нього.

### ***1.1.2. Інтерпретаційна політика***

Цей акцент на ролі осмислення тягне за собою розуміння того, що реальність, як сформована, так і вирішена політикою, не може бути зрозуміла просто через знайомство лише з фактами. Замість цього, реальність політики задумана для включення «перцептивного інтерпретаційного елемента», в якому «осмислення є історично і соціально контекстуалізованим процесом». У такому «інтерпретаційному підході», *значення речей не є ні природним, ні неминучим, але замість цього є соціально-культурно специфічним. Сенс є соціальним продуктом саме тому, що, діючи певним чином, індивіди демонструють свою прихильність класифікації ситуації за певними принципами.*

Саме через такі смислові процеси будуються уявлення про реальність, і здійснюється «переконання» політичної роботи. Відповідно, інтерпретаційний підхід до аналізу політики підкреслює розуміння політичних реалій, «визнаючи, що об'єктивність зазвичай означає, що ми спілкуємося з людьми, які згодні з нашими стандартами порівняння». Отже, замість того, щоб задавати питання «Які витрати на політику?» Практик інтерпретаційного аналізу політики запитує замість цього: «Які значення політики?».

З'явившись на початку 1990-х років, академічна література, зосереджена на цьому «інтерпретаційному повороті» для аналізу політики продовжує стійкий шлях зростання. Ця робота спрямована на розпакування «чорної скриньки» про те, як очевидна об'єктивність реальності, що вирішується політикою, може бути сформована уявленнями цього світу в діяльності з формулювання політики. Таким чином, «Аналіз інтерпретаційної політики йде за існуючими переконаннями та їх спілкуванням, щоб вивчити, як вони були прийняті». Таке дослідження намагається відповісти на складні питання щодо: «Якими різними способами ми маємо сенс державної



політики? Як політики передають свої значення? Хто такі «читачі» політичних значень? До якої аудиторії політики «говорять»?

Багато роботи в інтерпретаційному аналізі політики передбачає політичний процес як арену боротьби за домінування та контроль над питаннями спірного значення. Про цю нитку змагальності свідчить різноманітність концептуальних рамок, що домінують на місцевості інтерпретаційного аналізу політики, будь то у вигляді: «конфліктів за мову» в *дискурсистських коаліціях та наративний аналіз*; «Константа» боротьба політичних *парадоксів*; «ми-вони» інтерпретаційних *спільнот*, «ідеологічна боротьба» критичного *аналізу дискурсу та аналіз постструктурної політики*, або «нерозв'язні суперечки» *політичних рамок*. Навіть там, де такий змагальний націоналізм не є центральним етапом, його існування передбачається на передньому плані постпозитивістськими методами уникнення конфліктів, найбільш поширеними у вигляді нормативно орієнтованого «спільного планування» або «дорадча практика».

Значно менше робота з аналізу інтерпретаційної політики була зосереджена на розумінні того, як створення сенсу працює через процеси переконання політики за відсутності суперечок або явних спроб уникнути конфлікту. Хоча науковці дають деяке уявлення про те, як форми представництва можуть розрядити розбіжності в політичних дебатах, вони не дають детального опису і пояснення механізмів, за допомогою яких значення прийняття може становити реальність, яка вирішує проблемну невизначеність політики. Таким чином, існує прогалина в наших знаннях щодо способів, якими сенс прийняття в політичному процесі сприяє вирішенню двозначності та розпуску амбівалентності шляхом одностайної підтримки політичної пропозиції, де існує значний потенціал для суперечок. Дійсно, існує значний розрив у нашому розумінні того, як діяльність з виготовлення сенсу може призупинити, а не вирішити, потенційні розбіжності щодо відмінностей інтересів. Крім того, існує прогалина в нашій оцінці того, як створення сенсу може відвернути увагу від обговорення логічних невідповідностей у політичних пропозиціях, а не протистояти їм. Відсутність – це розуміння того, як таке значення діє як переконливий спосіб зменшити потенційну напругу, що впливає з невизначеності, плутанини та стресу, викликаного проблемною невизначеністю, плутаниною та стресом, породженими проблемною невизначеністю політики. Чого не вистачає, так це розуміння того, як вирішення проблемної двозначності політики може відбуватися швидко і без видимого конкурсу, так що зміна політики *«просто має сенс»*.

### **1.1.3. Концептуальні моделі вироблення політики. Типологія політики**

Світовий досвід свідчить про існування різних *моделей* розробки державної політики.

Процес, пов'язаний з виробленням політики, торкається ядра функції демократичної політики, а саме розробка та обговорення політичних рішень соціальних проблем. Цей розділ містить теоретичне посилення на аналіз розробки політики та визначає потенційні детермінанти політичного вибору. Він переслідує дві основні цілі: ознайомити читачів із загальною концепцією політичного циклу, що допомагає більш конкретно зосередитися на відповідних суб'єктах та установах та окреслити найважливіші внутрішні та міжнародні фактори, що формують дизайн внутрішньої політики. Щоб продемонструвати актуальність введених теоретичних аргументів та аналітичних концепцій, у розділі також представлені деякі емпіричні висновки.

Політики слідують певній меті: вони призначені для досягнення визначених цілей і представлення рішень соціальних проблем. Точніше, політика є заявами уряду про те, що вона має намір робити чи не робити, включаючи закони, нормативні акти, рішення або накази. Державна політика, з іншого боку, є більш конкретним терміном, який відноситься до довгої серії дій, що здійснюються для вирішення соціальних проблем. Отже, (публічна) політика може розглядатися як основний результат політичних систем. Але як насправді проводиться державна політика? Які фактори визначають їх форму?

Класична література аналізу політики підходить до цих питань, використовуючи політичні типології як «аналітичні ярлики» для основного процесу. Найвпливовіша типологія була розроблена Теодором Лоуї (1964), який розрізняє (1) **розподільчу політику**, що стосується заходів, що впливають на розподіл ресурсів від уряду до конкретних одержувачів, (2) **політику перерозподілу**, яка базується на передачі ресурсів від однієї соціальної групи до іншої, (3) **регуляторна політика** яка визначає умови та обмеження для індивідуальної або колективної поведінки, а також (4) **установчі політики**, які створюють або змінюють інститути штатів. Основна мета типології полягає в тому, щоб запропонувати вченим підтримку в побудові більш конкретних теорій, оскільки кожен з цих чотирьох типів політики пов'язаний з різним ступенем витрат і потенційної опозиції, коли уряди прагнуть змінити *статус-кво*.

Ці міркування про витрати і вигоди ще більш систематично розглядаються типологією Джеймса К. Вілсона (1973, 1989, 1995). Автор розрізняє політику на основі того, чи пов'язані з цим витрати і вигоди або широко розподілені, або вузько сконцентровані. Кожна з чотирьох

можливих комбінацій дає різні наслідки для вироблення політики. Коли широко поширені як витрати, так і переваги певної політики, уряд може зіткнутися з жодною або лише незначною опозицією, вказуючи на мажоритарну політику як ймовірний результат. Коли, навпаки, зосереджені як витрати, так і переваги певної політики, уряд може зіткнутися з опозицією конкуруючих груп інтересів, що сигналізує про групу інтересів в політиці. Якщо витрати і вигоди сконцентровані, уряд може зіткнутися з опозицією з боку домінуючих груп інтересів. У цьому випадку підприємницька політика є ймовірним результатом. Це означає, що зміна політики вимагає присутності «політичних підприємців», які готові розробити поставлені через політичні пропозиції, незважаючи на сильний соціальний опір. Четвертий і останній сценарій складається з ситуації, в якій витрати дифузні і вигоди зосереджені. У такому випадку уряди, ймовірно, зіткнуться з відповідною групою інтересів, яка є сприятливою для її реформи, що вказує на те, що клієнтелістична політика є ймовірним результатом.

Таблиця 1

**ТИПИ ПОЛІТИК (Лоуї, 1964)**

<b>Назва типології</b>	<b>Визначення</b>	<b>Приклади</b>
Регуляторна політика	визначає умови та обмеження для індивідуальної або колективної поведінки	охорона навколишнього середовища; міграційна політика; захист прав споживачів
Розподільча політика	Політика розподілу нових ресурсів	Сільське господарство; соціальні проблеми; громадські роботи; субсидії; Податки
	Політики перерозподілу, які змінюють розподіл існуючих ресурсів	Земельна реформа; прогресивне оподаткування; політика соціального забезпечення
Установча політика	Політика створення або зміни інститутів держав	Зміни процесуальних регламентних регламентів парламентів

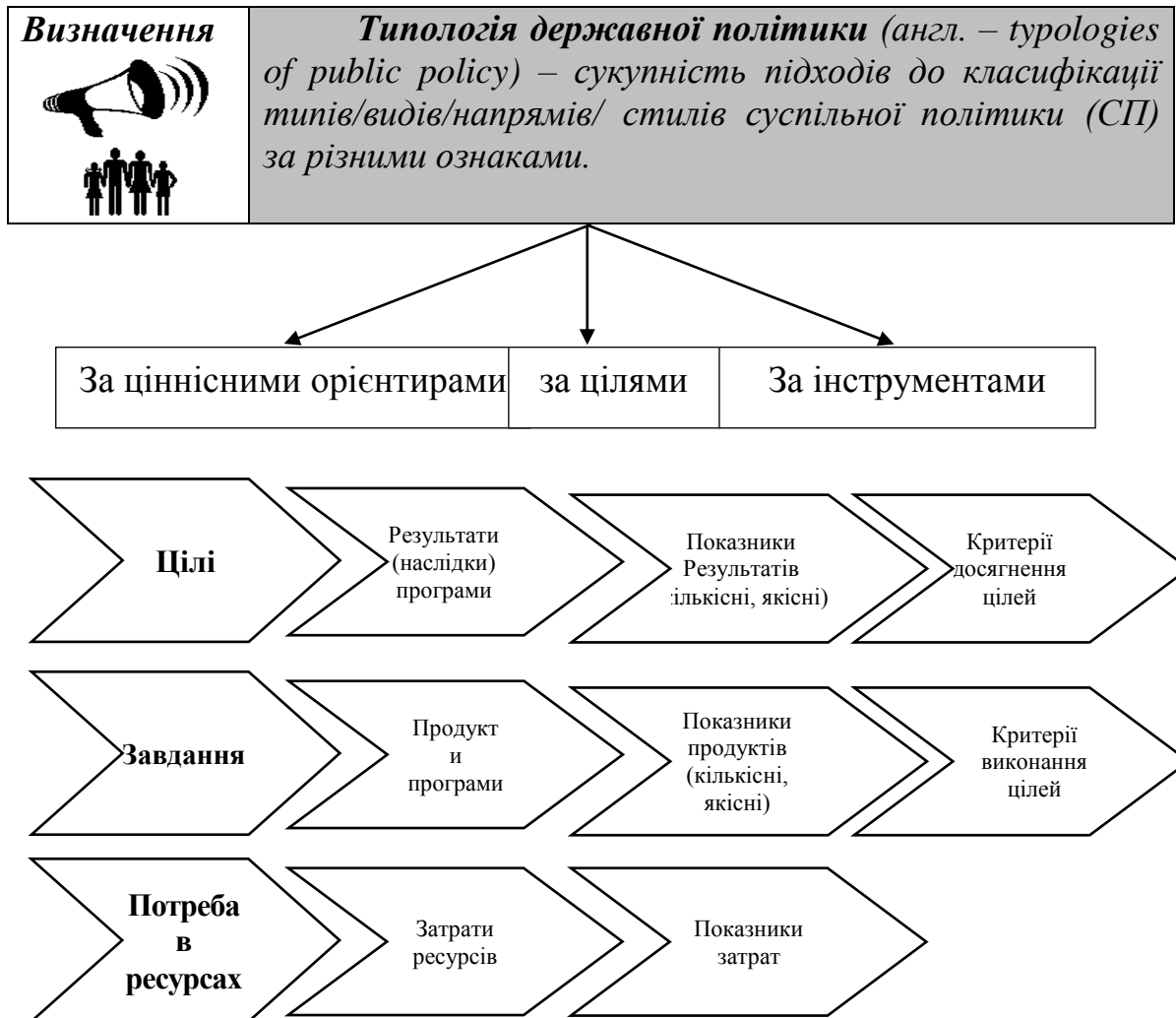


Рис. 2. Взаємозв'язки між елементами державної політики як процесу

**Ключові моменти**



– Політика є результатом політичної системи; вони бувають різних форм, включаючи закони, правила або правила.

– Література з аналізу політики спирається на типології політики як «аналітичні ярлики» для розуміння витрат і переваг, пов'язаних з певним варіантом політики. Виходячи з відповідної величини цих двох параметрів, формулюються очікування щодо ймовірності оприлюднення нової політики.

– Вивчаючи процес розробки політики з точки зору порівняльної політики, ми отримуємо повне розуміння причин і наслідків політичних рішень.

Опозиція адресатів або згода на варіанти політики, безумовно, є центральним аспектом в аналізі вироблення політики. Крім того, обидві типології заслуговують на повагу за те, що ввели поняття витрат і пільг, пов'язаних з політикою **альтернатив**. Тим не менш, ми стверджуємо, що ми можемо підвищити аналітичні важелі аналізу політики, зосередившись більш чітко на політичних процесах. Ця політична перспектива передбачає ретельне вивчення ролі виконавчої та законодавчої гілок влади. Крім політичних та інституційних сил, соціальні та економічні інтереси формують зміст політики. З цього випливає, що політична перспектива дозволяє більш вишукане визначення витрат і переваг, пов'язаних з даним варіантом політики. Отже, вивчення вироблення політики з точки зору порівняльної політики може значно покращити наше наукове розуміння. Крім того, надаючи можливість роз'єднання процесу вироблення політики на різних політичних етапах, ця перспектива дозволяє проаналізувати наслідки нових політичних подій, таких як інтернаціоналізація.

Як би виглядала ідеальна політика? Який найкращий дизайн політики, який може бути досягнутий? Обидва питання мають вирішальне значення для вироблення політики. Перший відноситься до функціональності політики, яка повинна бути сформульована в контексті можливостей для досягнення визначеної мети. Другий стосується обмежень, які з'являються, коли політики насправді зроблені. В основному це дається політикою, тобто процесом, за допомогою якого залучені суб'єкти приймають рішення.

Існує ряд концептуальних моделей, які допомагають прояснити наше розуміння взаємозв'язку між розробкою політики і політикою. Основними моделями, які можна знайти в літературі, є (1) інституційна модель, (2) раціональна модель, (3) інкрементна модель, (4) групова модель, (5) елітна модель і (6) модель процесу. Ці моделі не є конкурентними, а скоріше взаємодоповнюючими, оскільки вони зосереджені на різних аспектах політичного життя, і, отже, зосереджуються на окремих характеристиках

політики.

Основний наслідок цих моделей полягає в тому, що вони роблять різні припущення про важливість залучених суб'єктів – інститутів, політиків, бюрократів, груп інтересів і громадськості – та їх раціональності. Якщо ми розглядаємо політиків як розумних раціональних суб'єктів, які шукають максимальні рішення політичних проблем, наша аналітична увага воліла б бути на якості доступної інформації, процедурах прийняття рішень тощо. Однак, якщо ми моделюємо політиків як недосконало раціональних суб'єктів, то інтерес дослідників повинен скоріше перейти до ролі інших аспектів, таких як механізми пошуку компромісів. Тепер ми коротко пояснимо ці моделі, за винятком моделі процесу, яку ми розглянемо в наступному розділі.



Рис. 3. Типологія державної політики.

### **Інституційна модель**

Довгий час центральним інтересом політології було те, як інституційні механізми можуть впливати на зміст політики. Аналітична спрямованість інституційної моделі, отже, в першу чергу зосереджена на балансі між керівниками та законодавчими органами, які демонструють помітні відмінності між політичними системами. З інституційної точки зору політика формулюється і реалізується виключно цими інститутами. Як наслідок, вироблення політики розглядається як плавний і в значній мірі технічний процес, в якому беруть участь всі відповідні установи. Всі внутрішньоінституційні процеси, однак, залишаються «чорною скринькою».

### **Раціональна модель**

Вперше розроблена в області економічного аналізу, раціональна модель прийняття рішень формулює керівництво про те, як забезпечити «оптимальні» політичні рішення, стверджуючи, що жодна інша альтернатива не є кращою відповідно до уподобань осіб, які приймають рішення. Раціональна модель також пов'язана з певним способом навчання, а саме поняттям базового навчання. Відповідно до цієї перспективи, уряди оновлюють свої переконання про наслідки політики з усією доступною інформацією про результати політики в минулому та в інших місцях і вибрати політику, яка, як очікується, дасть найкращі результати.

Раціональна модель передбачає ряд вимогливих припущень. Наприклад, очікується, що політики матимуть ідеальну інформацію, яка викликала сильну критику. Незважаючи на цю центральну точку критики, раціональна модель залишається важливою для аналітичних цілей, оскільки вона допомагає протиставляти ідеальні політичні рішення реальним. Припускаючи, що всі політичні суб'єкти поведуться раціонально, тобто скорочують витрати і максимізують вигоди, це також забезпечує відправну точку для суспільного вибору, близького до вироблення політики. Теорія громадського вибору розглядає логіку і основу дій окремих осіб і груп, які беруть участь в процесі вироблення політики. У зв'язку з цим основними об'єктами аналізу є виборча поведінка та партійна конкуренція, залучення груп інтересів та бюрократії до розробки політики.

У тому ж напрямку раціональна модель пов'язана з теорією ігор, яка служить для аналізу рішень в ситуаціях, в яких взаємодіють два або більше раціональних гравців, і де результат залежить від вибору, зробленого кожним (пор. Оскільки теорія ігор дозволяє систематично моделювати взаємодію суб'єктів політики, вона являє собою повчальний спосіб вивчення результатів вироблення політики в областях, на які впливають зовнішні чинники, такі як торгівля або екологічна політика.



### **Інкрементна модель**

Інкременталізм виник як відповідь на раціональну модель. Замість ідеалу, він претендує на реалістичний опис того, як політики приходять до своїх рішень. Це пов'язано з його основою на «обмеженій раціональності», тобто альтернативній концепції раціонального вибору, яка враховує обмеження як можливостей, так і когнітивних здібностей осіб, які приймають рішення. Як правило, поступові рішення передбачають обмежені зміни в існуючій політиці.

Подібно до раціонального навчання, існує також поняття обмеженого навчання. У цьому випадку уряди також беруть участь у діяльності зі збору інформації, але не сканують весь наявний досвід. Замість цього вони використовують аналітичні ярлики та когнітивну евристику для обробки інформації. Прикладом такої евристики є прийняття політики країн, які вважаються особливо успішними.

Ахіллесова п'ята інкрементної моделі полягає в тому, що вона не пояснює, як особи, які приймають рішення, приходять до цих додаткових коригувань. У відповідь на цей центральний недолік, Джонс і Баумгартнер (2005) пропонують модель вибору, яка поєднує в собі інкременталізм і пунктуаційну теорію рівноваги. Такий підхід свідчить про те, що політичні процеси, як правило, характеризуються стабільністю і інкременталізмом, але іноді призводить до масштабних відходів з минулого.


### **Групова модель**

Теорія груп передбачає, що політика є регресом рівноваги, досягнутої в груповій боротьбі, яка визначається відносною силою кожної групи інтересів. Групи можна виділити щодо кількох аспектів, таких як дохід, розмір членства, щільність членства та рекрутинг, організаційні аспекти, санкційні механізми та аспекти лідерства. Отже, зміни у відносній силі окремих груп інтересів, що беруть участь, можуть спровокувати зміну політики.

У більш загальному сенсі, теорія груп передбачає, що політики постійно реагують на груповий тиск, що мотивує політиків формувати коаліції більшості, для яких вони мають компетенцію визначати, які групи повинні бути включені. Потенційний ефект груп для формування політики залежить від конкретних політичних структур. Наприклад, у (нео)корпоративістських системах економічні інтереси сильно інтегровані в вироблення політики. Плюралістичні системи, навпаки, є ринковим місцем, на якому окремі особи, політичні партії та групи інтересів конкурують за вплив на політичні сфери. Ця модель передбачає рівний доступ до політичної арени, фрагментацію ринкового місця, конкурентний процес визначення політики та нейтральність уряду.

### Елітна модель

Пов'язана з теорією груп є думка, що формування політики визначається перевагами правлячих еліт. Елітна модель є більш конкретною в певному сенсі, оскільки стверджує, що електорат, як правило, погано поінформований про політику і про те, що еліти формують громадську думку з політичних питань. Таким чином, елітна модель в основному підкреслює потенційне джерело упередженості в розробці політики з точки зору прийняття політичних альтернатив, які скоріше відповідають уподобанням еліти, ніж широкої громадськості. Ця точка зору, однак, суперечить поширеній середній теоремі виборця, яка передає, що за умови, що просте правило більшості використовується, думка середнього виборця стане політичним рішенням.

<p><b>Ключові моменти</b></p> 	<p>Концептуальні моделі являють собою відправні точки для аналізу вироблення політики.</p> <p>Моделі варіюються щодо їх сприйняття політичних суб'єктів як повністю або частково раціональних.</p> <p>Моделі також відрізняються щодо їх зосередженості на політичних інститутах, акторах або обох.</p>
--	---

#### 1.1.4. Доказова політика: принципи та вимоги

Доказова політика (ЕВР) є прагненням, а не досягнутим результатом. Прихильники ЕВР закликають включити суворі дослідницькі докази в дебати про державну політику та внутрішні процеси державного сектору для оцінки політики та вдосконалення програм. Основною метою є підвищення надійності порад щодо ефективності та ефективності політичних налаштувань та можливих альтернатив. Це привабливо для прагматичних осіб, які приймають рішення, які хочуть знати, що працює в яких умовах, а також для тих фахівців, які займаються вдосконаленням основ формування та вдосконаленням методів аналізу та оцінки. Деякі побоювання викликають професіонали, чия дисципліна знань або чия політична спрямованість погано обслуговується кількісними аналітичними методами, і які побоюються, що важливі якісні докази можуть бути проігноровані. Наукові експерти можуть обґрунтовано не погоджуватися щодо методів, інструментів та впливів. ЕВР вимагає хороших даних, аналітичних навичок та політичної підтримки. Отже, існують властиві обмеження, навіть там, де державні службовці здатні спиратися на результати достовірних інформаційних та надійних аналітичних навичок. Політика прийняття рішень за своєю суттю включає змішування науки, ціннісних переваг і практичних суджень про доцільність і

легітимність. За межами наукового співтовариства сфера знань і доказів ще більш різноманітна і оспорювана. Конкуруючі набори доказів і свідчень інформують і впливають на політику. Професійні ремесла політики та розробки програм вимагають «плетіння» цих ниток інформації та цінностей. Передові питання в сучасних дебатах ЕВР зосереджені на проблемі, методах збору та оцінки достовірних доказів, передачі та передачі знань у прийнятті рішень, а також оцінці ефективності впровадження та надання програм у складних сферах політики.

Є три важливі сприятливі фактори, які лежать в основі сучасних концепцій доказової політики (ЕВР): високоякісні інформаційні бази з відповідних тематичних областей, когорта професіоналів з навичками аналізу даних та оцінки політики, а також політичні стимули для використання доказового аналізу та консультацій у процесах прийняття урядових рішень. Досвід сучасних ЕВР, таким чином, мають довгу, якщо нечітку, історію протягом багатьох десятиліть, натхненну бажанням поліпшити соціальні, економічні та екологічні результати шляхом застосування надійних знань. Історія ЕВР так само про інституційний розвиток, як і про дані та навички.

Австралія, разом з іншими процвітаючими західними країнами, розробила міцну інституційну основу для розвитку потенціалу ЕВР. Тим не менш, ці сприятливі фактори розвивалися нерівномірно, будучи більш помітними в деяких періодах, ніж в інших. Наприклад, післявоєнна реконструкція – головна тема в політиці федерального уряду і плануванні приблизно з 1943 року можливо, оживила ці фактори. Тим не менш, був політичний відступ від всеосяжних дискурсів «планування» при уряді Мензіса в 1950-х роках, хоча інфраструктура для збору даних і розвитку навичок продовжувалася по-різному. Політика розвитку та інновації, особливо в соціальній та міській політиці, знову стала сильною темою на початку 1970-х років при реформістському федеральному уряді, і з середини 1980-х років відбувся ще один поштовх з більш сильним акцентом політики на економічну продуктивність, регулятивні лібералізації та нові підходи до соціальних підходів до соціальної справедливості та охорони навколишнього середовища. З розширенням вищої освіти загальна культура бізнесу та влади стала більш сприятливою для створення «політичних інтелектуалів» у різних установах.

З часом спеціалізовані урядові організації, присвячені систематичному збору даних, аналізу інформації та оцінці варіантів політики, включаючи Комісію з продуктивності, зросли в розмірах і можливостях. Зокрема, довгострокові державні інвестиції в економічну та соціальну статистику, а також розвиток більш спеціалізованих підрозділів для аналізу політики та регулювання забезпечили міцну основу для сучасних можливостей ЕВР. Ці інвестиції були обумовлені широкими та різноманітними потребами в політиці, наприклад, необхідністю розуміти та впливати на тенденції

населення, оцінювати та покращувати екологічну стійкість, планувати та фінансувати ефективні людські послуги та соціальне забезпечення, забезпечувати кращі комунікації та транспортну інфраструктуру, оцінювати податкові доходи, а також для вирішення економічних проблем продуктивності міжнародної конкуренції. Прихильність австралійського уряду до хороших даних та обґрунтованого аналізу також була підкріплена зростаючою участю в міжнародних організаціях (таких як Організація економічного співробітництва та розвитку) та її схвалення міжнародних угод, які вимагають складної звітності про порівняльні тенденції ефективності.

За межами сфери федерального уряду, були також деякі важливі інвестиції в потужності ЕВР в урядах штатів, але в набагато менших масштабах і з в цілому більш низьким рівнем політичної підтримки. Значна частина імпульсу для держав інвестувати в потенціал ЕВР була пов'язана з їх участю в потужних міждержавних процесах реформування політики, що проводяться через Раду австралійських урядів і в меншій мірі інші міністерські ради. Інші нові внески в розробку політики були пов'язані з недавнім поширенням орієнтованих на політику фірм консулів, а також появою незалежних аналітичних центрів за межами державного сектора, загострюючи поточні дебати про якість і своєчасність консультацій.

Сполучені Штати вже давно є основним глобальним місцем для фахівців з аналізу політики та оцінки, як в уряді, так і в інших секторах, пов'язаних з політикою. Уточнення методологій для доказової оцінки реалізації програми та аналізу альтернативних варіантів політики значною мірою було обумовлено великими когортами США: науковців та менеджерів з політики. Обов'язковість певних форм оцінки програм як умови фінансування програми також тривала в Сполучених Штатах, ніж у більшості інших країн, хоча практичний досвід оцінки залишається різноманітним і дещо фрагментованим між агентствами та рівнями влади.

Британський уряд під керівництвом прем'єр-міністра Блера намагався розробити послідовний підхід до розробки політики, відстоюючи ЕВР як основний аспект підвищеної політичної спроможності та свіже мислення, необхідне реформістському уряду. Ця інкримінована повага до досліджень та оцінки, як правило, віталася дослідниками політики, хоча деякі були стурбовані неявною перевагою кількісної точності та технічної експертизи над іншими формами ноу-хау. Одним з позитивних результатів були більш комплексні інвестиції в дослідження, пов'язані з політикою, і більш сильна прихильність до оцінки.

Політичні інновації та доказова політика лежать в основі того, щоб бути реформаторським урядом.

Прихильники ЕВР закликають включити суворі дослідницькі докази в дебати про державну політику та внутрішні процеси державного сектору для оцінки політики та вдосконалення програм. Основною метою є підвищення надійності консультацій щодо ефективності та ефективності політичних

налаштувань та можливих альтернатив. Прагнення до строгих і надійних знань, а також бажання збільшити використання строгих знань в рамках процесу політики, є основними особливостями ЕВР підходу.

Два основних типи критичних коментарів були висловлені спостерігачами та учасниками. Перший можна назвати «внутрішнім» критичним коментарем, зосереджуючись на придатності різних *бажаних методологій* збору, інтерпретації та застосування доказів як основи для розуміння – і, можливо, вдосконалення – конкретних програм. або політики. Другий можна назвати «зовнішнім» або *контекстним* коментарем, зосереджуючись на тому, як і де внески ЕВР (на основі строгих доказів) можуть бути впливовими, і як вони вписуються в більш широкі картина політичних дебатів та оцінки – публічне полотно, в значній мірі намальоване партизанськими поглядами.

Пошуки строгості є життєво важливими. Існує багато складних джерел керівництва з методологічних питань достовірності даних, достовірності та об'єктивності. Ті, хто зосереджується на цих фундаментальних питаннях, як правило, є фахівцями з розробки інформаційних обмежень та аналізу (наприклад, Австралійське бюро статистики та Австралійський інститут охорони здоров'я та добробуту) та/або фахівцями з розробка прикладних досліджень з конкретних проблем або програм. Двома найбільш широко обговорюваними питаннями останніх років є значення «якісних» доказів і можлива «ієрархія» надійності в різних моделях прикладних досліджень. Це питання, які затьмарюються іншими документами і відзначаються тут лише коротко.

Побоювання з приводу цінності якісних доказів впливають з різних дослідницьких традицій в соціальних науках. Деякі дисципліни (наприклад, соціальна антропологія та історія), як правило, стурбовані обліком «досвіду» учасників – значень, мотивів, контекстів – а не пошуку поведінкових узагальнень (які є більш типовими для кількісних підходів, що спираються на економічну та соціальну статистику). Мости будуються між адвокатами з обох сторін. Фахівці з оцінки програми, як правило, використовують змішані методи відповідно. Великі якісні дослідження все частіше розглядаються як відкриті для методів кількісного аналізу. Поздовжні панельні дослідження є все більш багатим джерелом декількох типів доказів. У Сполученому Королівстві ранні поборники дуже суворого ЕВР швидко визнали за необхідне пом'якшити очевидний ухил до рандомізованих контрольованих досліджень (РКТ); і центральні органи визнали, що якісні дослідження важливі, за умови, що вони проводяться з відповідною методологічною суворістю (Кабінет міністрів Великобританії 2003, 2008; Казначейство Великобританії 2007). Змішані методи все частіше відстоюють аналітики, які намагаються пояснити складні проблеми і оцінити складні втручання.

Повертаючись до пов'язаних з ними дебатів про «ієрархію доказів», основним питанням є довіра до достовірності результатів досліджень. Деякі

стверджують, що існує ієрархія якості досліджень, заснована на типах методологічної строгості, що використовується для проектування та міждисциплінарних польових досліджень. Зокрема, стверджується, що підхід RCT, вперше розроблений в медичних дослідженнях, може і повинен застосовуватися в соціальних науках. Варіантом цього є аргумент, що результати одного дослідження вводять в оману, і що краще розуміння причин і наслідків впливає з «систематичних оглядів» всіх доступних досліджень, беручи до уваги суворість наступних методів. Контраргументи вмикають складність впровадження РКТ у чутливих сферах соціальної політики; складність пересадки квазіекспериментальних результатів великомасштабним програмам, а також тенденція применшувати знання та досвід професіоналів з польовим досвідом. Також дуже ймовірно, що політики, менеджери політики, вчені та користувачі послуг можуть мати дуже різні погляди на те, які види доказів є найбільш надійними.

Рух за поліпшення доказової бази (або баз), доступних для аналізу політики та вдосконалення програми, має вирішальне значення і широко підтримується в багатьох країнах. Заохочення організаційних культур, які підтримують більш систематичну оцінку ініціатив та втручань, також має вирішальне значення. Але будівельні можливості можуть бути дорогими. Крім того, забезпечення прозорої оцінки програмних ініціатив може бути політично ризикованим. Урядам не подобається піддаватися сильній публічній критиці за результати роботи, або програми або пілотні схеми, які дають слабкі результати. Культура оцінки найкраще розуміється як культура навчання, і тому повинна бути вбудована як двопартійна хороша практика.

База знань для ЕВР різноманітна. Систематичні дослідження (*наукові знання*) забезпечує важливий внесок у формування політики, і здійснюється як у зовнішніх установах, так і на державній службі. Але наука є лише одним з входів для ЕВР. Більший світ політики та програмних дебатів піднімає кілька інших типів знань та досвіду, які мають законні голоси в демократичному суспільстві. Це було аргументовано в іншому місці, що ці інші «лінзи» або бази знань можуть включати в себе наступне:

*Політичні стратегії, тактика і порядок денний політичних лідерів та їх організацій встановлюють «загальну картину» пріоритетів і підходів. Логіка політичних дебатів часто розглядається як несприятлива для об'єктивного використання політичних доказів: ідеї та валу замість цього мобілізуються для підтримки політичних цілей та створення коаліцій підтримки; Спина може стати більш важливим, ніж відповідальність.*

*Професійні знання практиків надання послуг та координаторів програм є життєво важливими для консультування з питань техніко-економічного обґрунтування. Вони мають важливий досвід надання послуг та досвід роботи на місцях у впровадженні та моніторингу послуг клієнтів у соціальній допомозі, освіті, охороні здоров'я тощо. Вони борються з повсякденними проблемами ефективності та впровадження, а також розвивають практичне*

розуміння того, що працює (і в яких умовах), а іноді імпровізувати для вирішення місцевих проблем.

На додаток до вищезазначених *інституційних* джерел знань, емпіричні знання *користувачів послуг* та зацікавлених сторін є життєво важливими для надання послуг, орієнтованих на клієнта. Звичайні громадяни можуть мати різні точки зору, ніж у постачальників послуг та дизайнерів програм;

Таблиця 2

**Типи знань, що мають відношення до доказової політики**

Політичні знання	Наукові знання	Професійні – управлінські знання	Знання клієнтів та зацікавлених сторін
Засоби масової інформації та політична культура			

Як показано в таблиці 2, суворі і систематична наука шукає голос у конкурентній боротьбі за ясність і увагу, яку штовхають багато гравців у більш широкому контексті громадської думки та коментарів ЗМІ. У тій мірі, в якій суворість цінується, тому вона повинна бути захищена сильними інститутами і надійними професійними практиками.

Ціннісна пропозиція для ЄВР полягає в тому, що налаштування політики можуть бути покращені на основі високоякісних доказів. Як надійні знання насправді течуть між виробниками та користувачами? Наскільки сильними є канали і відносини, які покращують ці потоки? На жаль, канали, через які суворі докази можуть впливати на вироблення політики, легко порушуються зовнішнім тиском, і тому потребують конкретної уваги.

Надання на стороні пропозиції хороших досліджень про те, «що працює» недостатньо. Потенційні користувачі будуть приділяти більш пильну увагу тільки тоді, коли вони краще обізнані про ці входи, розуміють переваги і межі інформації, і в змозі використовувати висновки прямо або побічно. Як можна покращити соціальні та інституційні основи ЄВР? Які можливості повинні бути побудовані всередині і в різних організаціях? Значні дослідження з таких питань вже проводяться в різних сферах соціальної політики, але не можуть бути детально узагальнені тут. Пов'язане з цим питання полягає у визначенні того, які моменти в розробці політики та огляді політики «цикл» внесків ЄВР (на основі строгих доказів) може бути найбільш впливовим. Формальне очікування може полягати в тому, що дослідження, пов'язані з політикою, про ефективність різних варіантів (що працює за яких умов) можуть бути найбільш тісно пов'язані з етапом оцінки політичного циклу. Однак поняття раціонального і циклічного процесу розробки, реалізації та перегляду політики не відповідає політичним реаліям. Більш реалістична і складна модель передається на діаграмі, опублікованій

шотландською виконавчою владою (див. Рис. 4), що дозволяє повторювати кроки процесу і постійні процеси подальших консультацій і збору доказів.

Тому суворі докази можуть бути актуальними в декількох точках процесів розробки та огляду. Але не всі справи дійсно відкриті для переосмислення. Деякі сфери політики жорстко обмежені урядовими пріоритетами, передвиборчими обіцянками та ідеологічними уподобаннями. Існує менше можливостей для їх зміни в результаті доказів про «те, що працює». Також корисно визначити області програми, які, здається, більш осілі, ніж інші протягом певного періоду часу. Цілком можливо, що аргументи, засновані на доказах про «тонке налаштування», засновані на ретельних дослідженнях про ефективність, можуть бути більш схильні до посилення тяги в цих областях, якщо вони далекі від політичної спеки. Однак у питаннях глибоких суперечок результати досліджень, швидше за все, будуть мобілізовані як стріли в битві ідей, а іноді і таким чином, що оригінальні автори можуть виявитися неприємними. У цьому сенсі крижаний процес є клаптиковою ковдрою аргументів і переконань. Однак коригування політики та можливості для нового мислення можуть виникнути несподіваними способами у відповідь на інциденти, кризи та конфлікти.

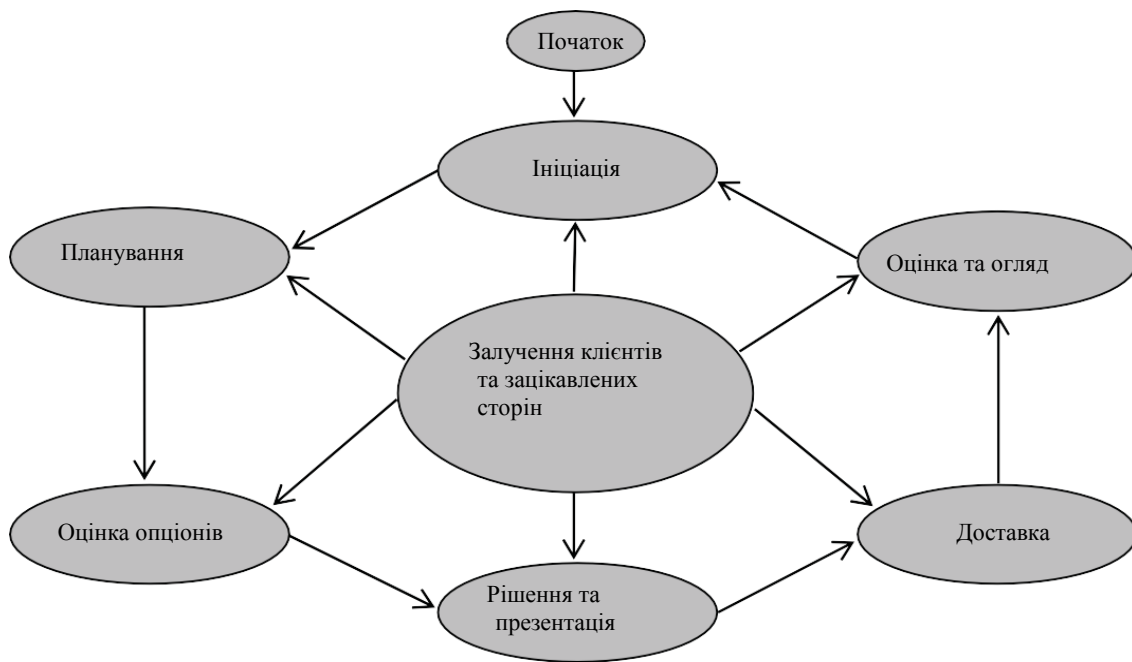


Рис. 4. Політичний процес

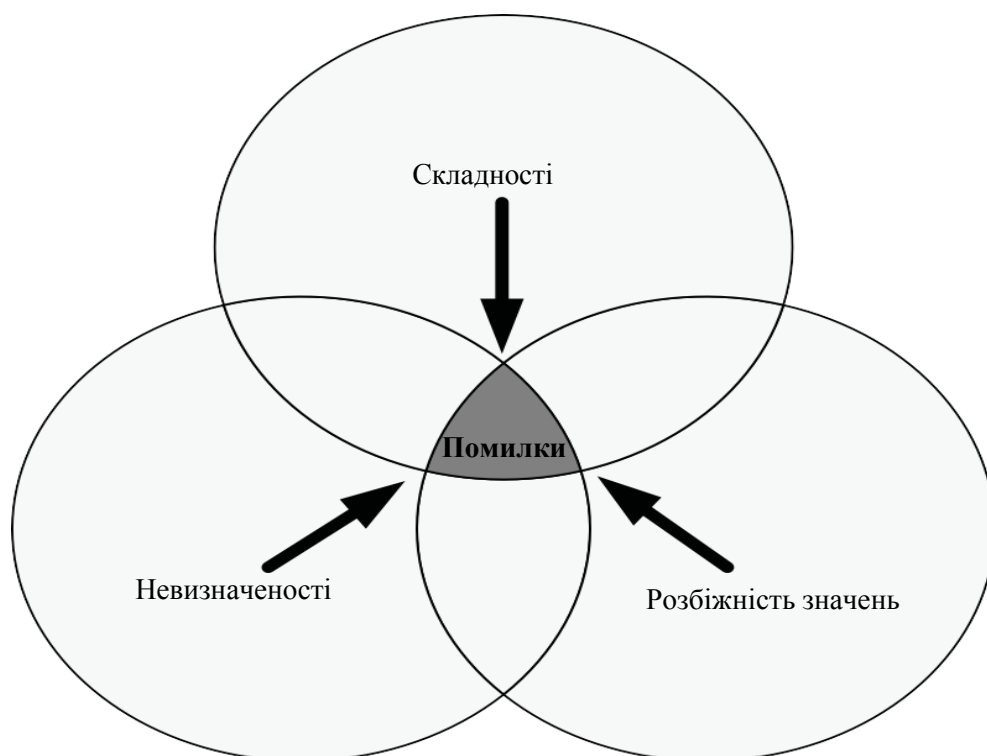
Проблеми можуть бути концептуалізовані в різних масштабах і з різним ступенем складності. Це закладено в характері політики і політичних дебатів. Масштаб або одиниця аналізу (наприклад, мікро- або макрорівня) і складність (одне питання або непов'язані з цим питання) має велике значення



для того, як політичні проблеми обрамляються, обговорюються і досліджуються. Однією з особливостей сучасної політики є те, що одночасно вирішується багато «великих» проблем. Значна увага приділяється великим напрямкам уваги політики, створює проблеми для доказів, аналізу та рекомендацій. Політична вимога до рішень іноді заохочує широкі відповіді, а не детальні дослідження знизу вгору як основу для програмної роботи та для ретельної оцінки до більш масштабної реалізації.

Деякі з цих великих проблем були названі «злими», завдяки їх опору чітким і узгодженим рішенням. Ці системні та складні проблеми відзначені розбіжністю цінностей, відомими прогалинами та невизначеністю, а також складними зв'язками з іншими проблемами (див. Рис. 5). Незрозуміло, що традиційні бюрократичні структури або навіть складні управлінські підходи сучасних урядів, орієнтованих на результат, здатні успішно вирішувати ці нерозв'язні проблеми за допомогою стандартизованих підходів.

Однією з особливостей складних соціальних проблем є те, що існують основні зіткнення цінностей, які іноді не визнаються належним чином і не вирішуються належним чином. Тому політичні аналітики інстинктивно дрейфують у два табори – одна група, як правило, шукає прості технічні рішення (наприклад, вставляючи конкретні умови у фінансування окремих одержувачів програми), тоді як інші прагнуть зосередитися на визначенні основних конфліктів цінностей як основи для діалогу, посередництва та зменшення конфліктів, перш ніж обговорювати наступні кроки на шляху до досконалості.



*Рис. 5. Обмеження доказового підходу.*

Привабливість останніх поведінкових підходів, заснованих на теорії стимулів полягає в тому, що розумне «підштовхування» громадян за допомогою стимулів і штрафів потенційно може призвести до позитивних результатів, з меншою потребою в постійному довгостроковому управлінні справами або іншому дорогому нагляді та іншому дорогому нагляді та механізми відповідності. По суті, громадяни «підштовхуються» до добровільних поведінкових змін, що виникають внаслідок «архітектури вибору», вбудованої в дизайн програми. Аналогічним чином, залучення квазіринкових механізмів розподілу дефіцитних ресурсів (таких як іригаційна вода) і передбачувана перевага добровільних кодексів поведінки для промисловості полягає в тому, що детальне розпорядче регулювання може бути зведено до мінімуму.

Альтернативним широко привілейованим підходом для вирішення складних соціальних проблем є співпраця, партнерство та деволуція. Труднощі таких підходів добре відомі з точки зору часу, енергії і двозначності. Багато зацікавлених сторін ускладнюють проблеми як розробки чітких програм з визначеними ролями та обов'язками, так і оцінки ефективності результатів, які будуть досягнуті шляхом співпраці. Соціальні наукові проблеми оцінки складних програм є значними. Тим не менш, існує дуже сильний аргумент на користь збереження перед обличчям складності, оскільки проблеми, що не помиляються, мають величезне значення як для урядів, так і для громадян.

Деякі елементи цих політичних головоломок можуть піддаватися ретельній перевірці за допомогою суворої оцінки і навіть шляхом введення в експлуатацію більшої кількості РЗО. Це бажано. Місце високоякісних тематичних досліджень у більш широкому контексті складних політичних викликів потрібно ретельно контекстуалізувати. Професійні виробники з політики та розробки програм продовжуватимуть вимагати «плетіння» разом наслідків тематичних досліджень із загальною картиною та примирити нитки наукової інформації з основними підходами політичної системи, орієнтованими на цінність.

### ***1.1.5. Цикл політики. Типологізація державної політики***

Класичний спосіб вивчення формування політики полягає в тому, щоб розбити його на етапи. Етапи змінювалися протягом багатьох років і відрізняються в залежності від країни, але основні ідеї залишаються незмінними:

*Описовий.* Давайте спростимо складний світ, визначивши його ключові елементи.

*Приписний.* Давайте розберемося, як формувати політику, втілювати громадські вимоги в дії уряду (або принаймні проводити державну політику).

Цикл ділить політичний процес на серію етапів, від умовної початкової точки, на якій розробники політики починають думати про політичну проблему, до умовної кінцевої точки, на якій політика була реалізована, а політики думають про те, наскільки вона була успішною, перш ніж прийняти рішення, що робити далі. Зображення є безперервним процесом, а не окремою подією.

Етап оцінки політики 1 являє собою перший етап політики 2, оскільки уроки, отримані в минулому, встановлюють порядок денний для виборів, які необхідно зробити в майбутньому:

*Установлення порядку денного.* Визначення проблем, які потребують уваги уряду, вирішення питань, які заслуговують найбільшої уваги та визначення характеру проблеми.

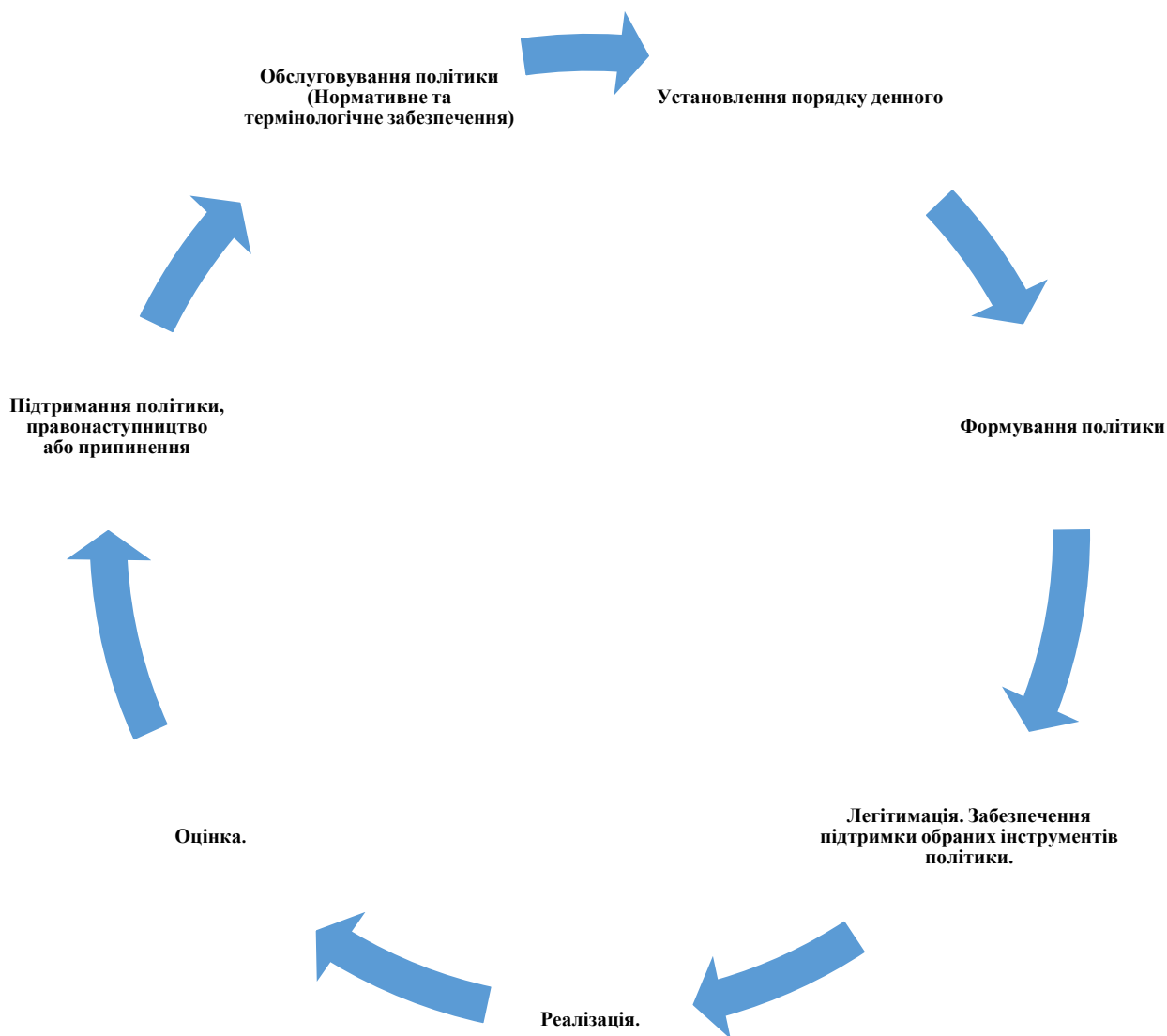


Рис. 6. Цикл політики

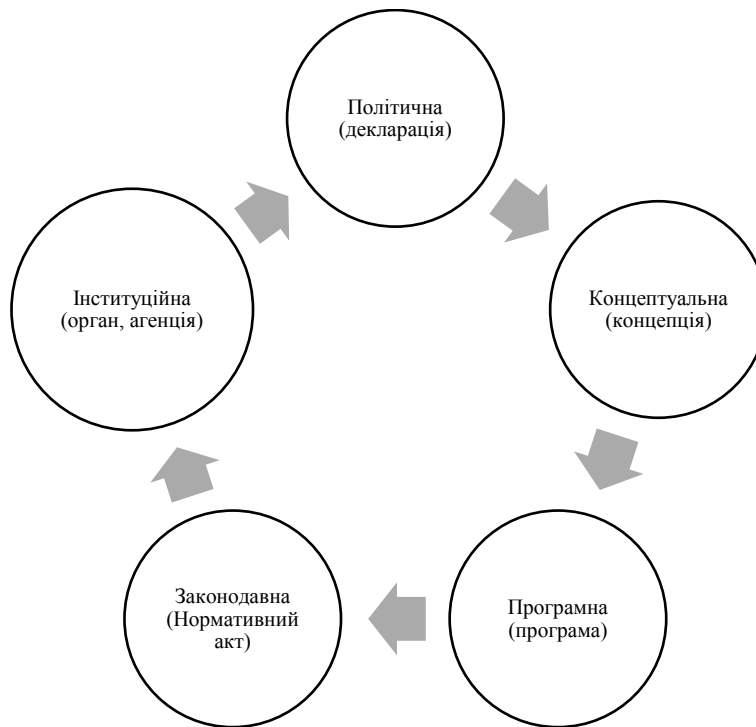


Рис. 7. Етапи формування державної політики

*Формування політики.* Постановка цілей, визначення вартості та оцінка ефекту рішень, вибір із списку рішень та вибір інструментів політики.

*Легітимація.* Забезпечення підтримки обраних інструментів політики. Це може включати одне або комбінацію: схвалення законодавчої влади, схвалення виконавчої влади, отримання згоди через консультації з групами інтересів та референдуми.

*Реалізація.* Створення або використання організації, щоб взяти на себе відповідальність за впровадження, гарантувати, що організація має ресурси (такі як кадри, гроші та юридичні повноваження) для цього, а також переконатися, що політичні рішення виконуються за планом.

*Оцінка.* Оцінка того, наскільки політика була успішною або прийняте політичне рішення було правильним; якщо вона була реалізована правильно і, якщо так, дала бажаний ефект.

*Підтримання політики, правонаступництво або припинення.* Розгляд, чи слід продовжити, змінити чи скасувати політику.

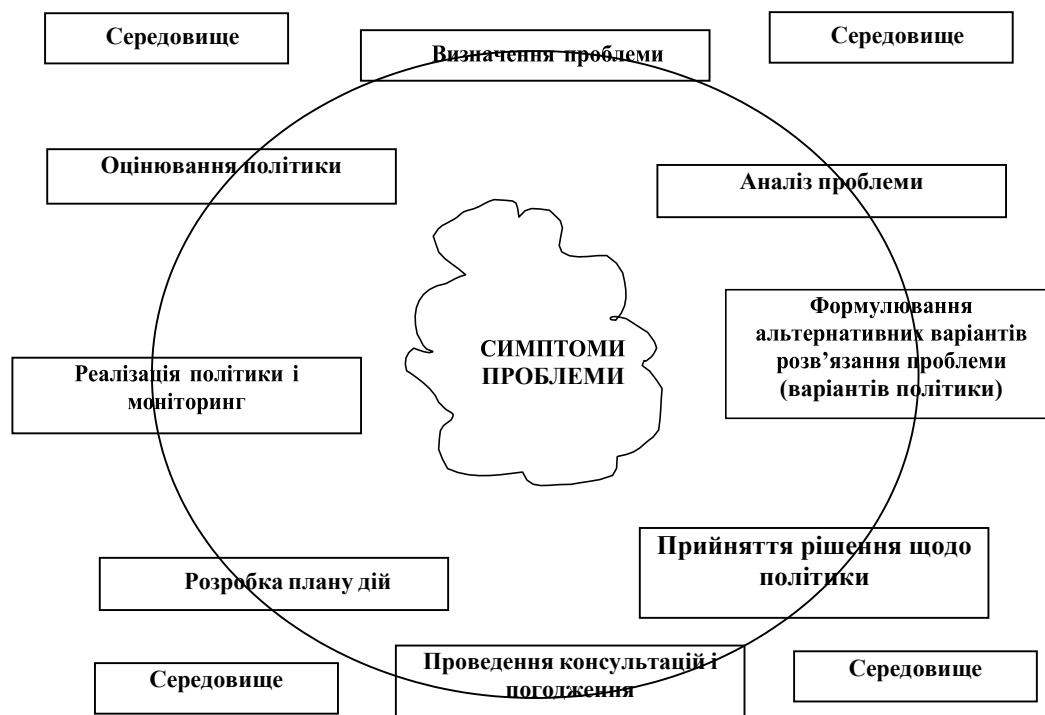


Рис. 8. Цикл державної політики<sup>2</sup>.

Цикл корисний у багатьох відношеннях. Це просто і зрозуміло. Його можна застосувати до всіх політичних систем. Акцент на циклах підкреслює плавність формування політики. Існує також широкий спектр важливих досліджень (і ключових дискусій), заснованих на аналізі окремих етапів – наприклад, підходи «зверху-вниз» або «знизу-вгору» до вивчення формування політики.

Які основні характеристики розробки політики? В основному можна виділити три особливості. *По-перше*, вироблення політики відбувається за наявності численних обмежень, наприклад, нестачі часу і ресурсів, громадської думки і, звичайно, Конституції. *По-друге*, вироблення політики передбачає існування різних політичних процесів. Уряди не є унітарними суб'єктами, а складаються з різних відділів, які перекриваються і конкурують один з одним. *По-третє*, ці політичні процеси формують нескінченний цикл рішень і політик. Поточні політичні рішення не є незалежними від рішень, прийнятих раніше, і політика, що обговорюється сьогодні, може мати «наслідки для стучу», що призведе до подальшої політики завтра.

З огляду на ці характеристики, зручно розглядати формування політики як модель процесу, яка також часто позначається циклом політики. Він моделює політичний процес як серію політичних заходів, що складається з

<sup>2</sup> Державна політика і демократичне урядування: становлення та взаємовплив : підручник / [авт. кол. Е. А. Афонін, Т. В. Бельська, Я. В. Бережний та ін.]; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички, В. А. Шахова. Київ : К.І.С., 2016. С. 14.

(1) встановлення порядку денного, (2) формулювання політики, (3) прийняття політики, (4) здійснення та (5) оцінки. Кожен політичний цикл починається з виявлення соціальної проблеми та її розміщення на порядку денному політики. Згодом формулюються політичні пропозиції, з яких буде прийнято один. На наступному етапі прийнята політика вступає в дію. Нарешті, наслідки політики оцінюються. Цей останній етап веде прямо до першого, що вказує на те, що цикл політики є безперервним і нескінченним. Ця послідовна модель політичного циклу являє собою спрощення. У реальному світі різні політичні суб'єкти та інститути можуть одночасно брати участь в одиничних процесах. Тим не менш, цикл політики забезпечує корисну евристику для розриву політики в різних підрозділах, щоб проілюструвати, як насправді проводиться політика.

### **Цикл політики**

Налаштування порядку денного.

Перший етап у розробці політики відноситься до виявлення соціальної проблеми, яка змушує державу втрутитися. Є багато соціальних проблем, але лише невеликій кількості буде приділено офіційну увагу законодавців і керівників. Ті, які обираються особами, які приймають рішення, складають порядок денний політики. Таким чином, встановлення порядку денного є важливим джерелом влади, оскільки воно є послідовним політикою, тобто законодавчі інститути надають перевагу першим рухачам у порівнянні з другими двигунами. Фактори, що визначають, чи досягає питання порядку денного, можуть бути культурними, політичними, соціальними, економічними або ідеологічними. Крім того, здатність виключати соціальні проблеми з політичного порядку денного і усвідомлювати виникнення «не рішень» є важливим джерелом політики, що формує владу.

Розрізняють три основні моделі ініціювання політики:

1. **Зовнішня модель** ініціативи відноситься до ситуації, коли групи громадян представляють підтримку широкої громадськості та внесення питання до офіційного порядку денного.

2. **Мобілізаційна модель** описує ситуацію, в якій ініціативи урядів повинні бути включені в громадський порядок денний для успішної реалізації.

3. У **моделі ініціації впливові** групи, які мають доступ до осіб, які приймають рішення, представляють політичні пропозиції, які в цілому підтримуються окремими групами інтересів, але лише незначно громадськістю.

На цій основі Кінгдон (1995) визначає встановлення порядку денного як «три потоки процесів, що протікають через систему – потоки проблем, політики та реалізації. Вони багато в чому незалежні один від одного, і кожен розвивається відповідно до своєї динаміки і правил. Але в деякі критичні моменти три потоки об'єднуються, і найбільші політичні зміни виростають з цього зв'язку проблем, політики та рішень».

Результатом зближення трьох потоків є відкриття «політичного вікна», яке дозволяє прихильникам певного питання поставити його на порядок денний політики. Подібно до **моделі сміттевого бака** (Cohen *et al.* 1972), концепція Кінгдона про встановлення порядку денного підкреслює актуальність випадковості, і тому кваліфікує думку про те, що вікова обстановка являє собою раціональну поведінку.

Баумгартнер і Джонс (1993) змінили модель Кінгдона, поширивши її на поняття «політичні монополії», в якому окремі підсистеми контролюють інтерпретацію проблеми. Ці підсистеми складаються як з політиків, так і з соціальних суб'єктів. Члени конкретних підсистем прагнуть змінити імідж політики з метою ослаблення стабільності існуючих політичних домовленостей. При цьому члени підсистеми можуть або оприлюднити проблему, і заохотити громадськість вимагати її вирішення урядом («Даунсіанська стратегія»), або вони можуть змінити інституційні механізми, в рамках яких працює підсистема.

У більшості випадків порядок денний політики визначається чотирма типами суб'єктів: (1) державними службовцями, (2) бюрократія, (3) засоби масової інформації та (4) групи інтересів. Обрані державні службовці, наприклад, президент, парламент, міністерства та суди, є найбільш очевидними розпорядниками порядку денного. Однак фактичне встановлення порядку денного пов'язане з більшою політичною грою з точки зору влади та інтенсивності ідеологічних конфліктів як між (коаліційним) урядом і парламентом. Отже, існують значні відмінності в правилах і практиці встановлення порядку денного – навіть у відносно схожих західноєвропейських політиках.

Спочатку потенційний вплив бюрократії на встановлення порядку денного був запропонований Вільямом А. Нісканеном (1971). Його економічна модель бюрократичної поведінки передбачає, що бюрократи нав'язують пасивному законодавчому органу свою найбільш бажану політичну альтернативу з-поміж набору альтернатив, які домінують у статус-кво. Хоча теоретично правдоподібні, емпіричні дослідження показують, що бюрократи можуть впливати на порядок денний політики, але, звичайно, не нав'язують свою найбільш бажану альтернативу органам.

Встановлення порядку денного також часто пов'язане з роллю засобів масової інформації.

Це підводить нас до четвертого джерела сили встановлення порядку денного: груп інтересів. Теорія встановлення порядку денного, як правило, вимагає від адвокатів розширення інтересу до певного питання або політики. Ці групи інтересів покласти питання на громадському порядку денному, здається, незаперечним. Однак виникає питання, чи сумісні і в якій мірі їхні інтереси з суспільними потребами. Найголовніше, що успіх різних груп інтересів залежить від тих, хто знаходиться на владних посадах, що свідчить про наявність ефекту взаємодії.


З роками дослідження з питань встановлення порядку денного стають все більш складними і вирішують постійно зростаючий спектр питань. Різні вчені запитують, наприклад, як політичне представництво впливає на встановлення порядку денного. Іншим аспектом є роль політичних партій для встановлення порядку денного. Ще один модний погляд на встановлення порядку денного ретельно вивчає вплив експертів та наукового співтовариства.

### **Формулювання політики**

Другий етап політичного циклу – формулювання політики – включає визначення, обговорення, прийняття або відмову від можливих способів дій для вирішення політичних проблем. Формулювання політики тісно пов'язане з прийняттям політики – наступним етапом. Взагалі кажучи, формулювання політики має справу з **розробкою альтернативних дій**, тоді як прийняття політики відноситься до **формального прийняття** політики.

Формулювання політики відбувається в більш широкому контексті технічних і політичних обмежень державних дій. Політичні обмеження можуть бути як суттєвими (тобто пов'язаними з характером соціальної проблеми, яку потрібно вирішити), так і процедурними (тобто пов'язаними з інституційними та тактичними питаннями).

Формулювання політики відбувається в урядовій бюрократії; офіси групи інтересів; приміщення законодавчих комітетів, засідання спеціальних комісій; організації з планування політики, інакше відомі як «аналітичні центри».

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><i>Державна політика – це практична діяльність політичних суб'єктів і органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей<sup>3</sup>.</i></p>
--	--

<sup>3</sup> Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ: НАДУ, 2014. – 448 с.



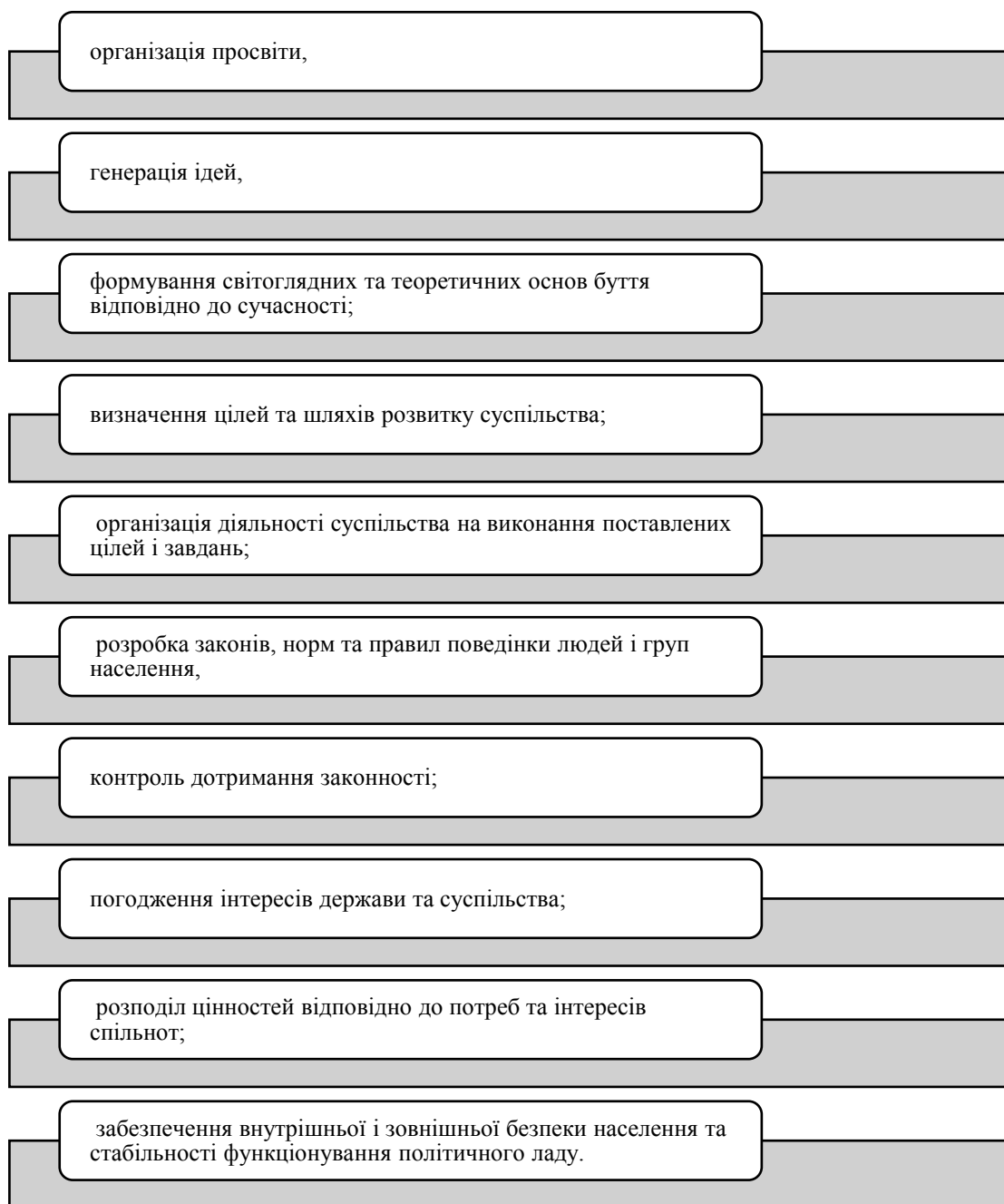


Рис. 9. Основні напрями діяльності суб'єктів політики

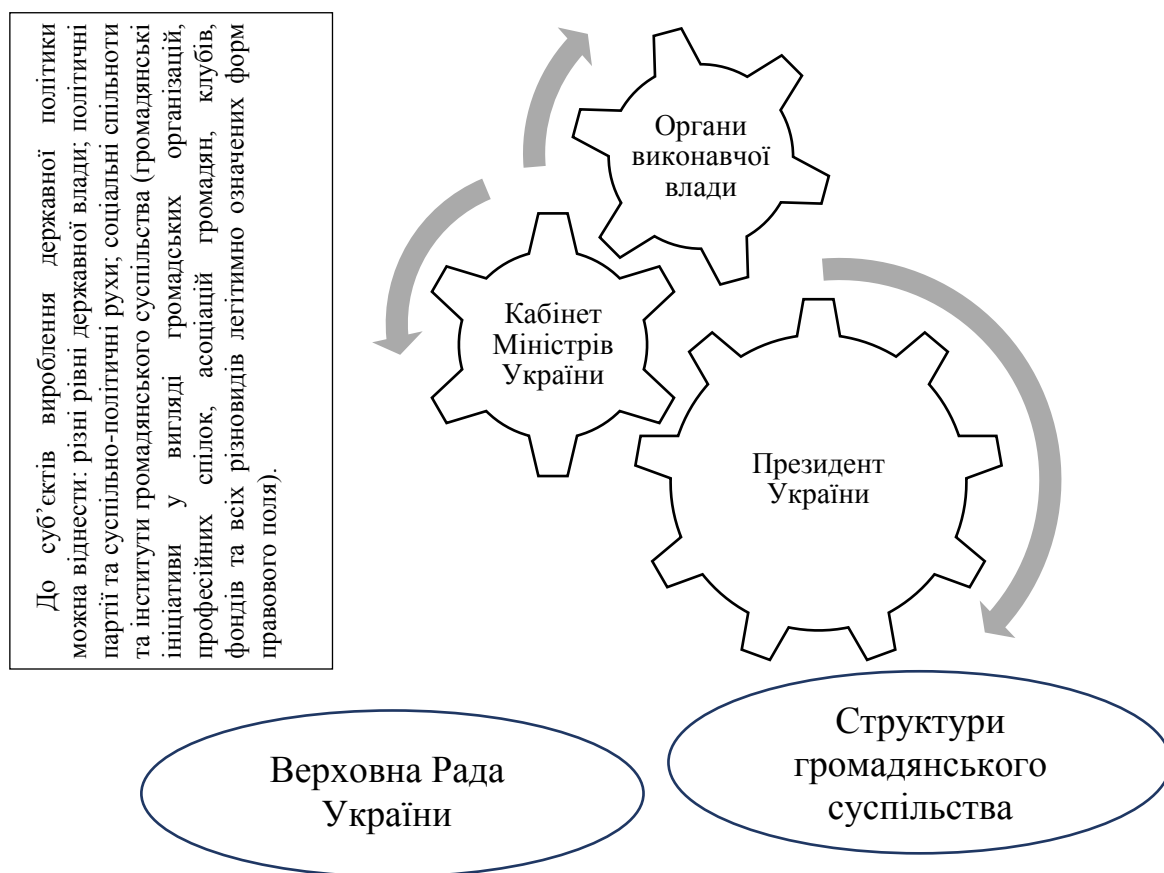


Рис. 10. Суб'єкти формування та реалізації політики<sup>4</sup>

Деталі політичних пропозицій, як правило, формулюються співробітниками, а не їх босами, але співробітники керуються тим, що, як вони знають, хочуть їхні лідери. У цьому етапі бере участь велика кількість акторів. В основному, це ставить відносини між керівниками і законодавчими органами на перший план. Звичайно, є вагомі підстави вважати, що існує домінування керівників над законодавчими органами та партіями. Керівники можуть покладатися на більше ресурсів, ніж частини та їх представників у законодавчому органі. Ця точка зору, однак, оскаржується порівняльним аналізом законодавчої діяльності в Бельгії, Франції, Німеччині та Великобританії Бреунінгером і Дебусом (2009), який показує, що законодавчі органи настільки сильно залучені в процес розробки політики.

Роль міністерської бюрократії та вищих державних службовців у формуванні політики була переважно в центрі уваги попередніх досліджень. Більш пізні аналізи, підкреслюють, що формулювання політики можна скоріше розглядати як більш-менш неформальний процес переговорів між міністрами та групами інтересів.

<sup>4</sup> Верховна Рада України є суб'єктом формування, але не є виконавцем політики.

## Законодавчі законопроекти ініціатора та країни

Країна	Уряд	Урядові партії	Опозиційні партії	Влада і опозиція Сторони	Підсумок
Бельгія	1,010	1,700	2,089	297	5,096
	(19,8 %)	(33,4 %)	(41,0 %)	(5,8 %)	(100 %)
	[90,9 %]	[8,7 %]	[4,2 %]	[36,7 %]	
Франція	1,444	1,867	2,150	5	5,466
	(26,41 %)	(34,2%)	(39,3 %)	(0,1 %)	(100 %)
	[67,9 %]	[5,7 %]	[0,7 %]	[10,0 %]	
Німеччина	1,573	426	658	110	2,767
	(56,9 %)	(15,4 %)	(23,8 %)	(4,0 %)	(100 %)
	[90,2 %]	[79,6 %]	[2,0 %]	[84,6 %]	
Великобританія	519	705	785	16	2,025
	(25,6 %)	(34,8 %)	(38,8 %)	(0,8 %)	(100 %)
	[95,0 %]	[12,6 %]	[4,2 %]	[93,8 %]	

*Примітки:*  $N = 15,634$ . Цифри – це кількість законопроектів, внесених урядом або (групами) депутатів нижньої палати парламенту. Частка векселів ініціатора в дужках; частка успішних векселів в дужках.

*Джерело:* Bräuninger і Debus (2009).

Отже, групи інтересів відіграють важливу роль у формуванні політики, оскільки вони часто працюють з виконавчими та законодавчими посадовими особами для розробки проекту політики. Вони можуть особливо відігравати велику роль у формулюванні законодавства про складні і технічні питання, і коли державним установам не вистачає часу і персоналу, щоб впоратися з такими питаннями.

Інший аспект стосується впливу політичних консультацій та наукових знань. Відповідно, актуальність «аналітичних центрів» для формулювання політики стає все більш популярною темою дослідження. Теоретично, їх дослідження пов'язане з уявленнями про політичні мережі, епістемічні спільноти та навчання політиці.

### **Прийняття політики**

На відміну від попередніх етапів прийняття рішень, остаточне прийняття тієї чи іншої політичної альтернативи визначається державними установами і переважно залежить від двох наборів факторів. По-перше, набір посильних політик може бути зменшений необхідністю створення більшості для їх затвердження, маючи на увазі міркування про цінності, партійну приналежність, інтереси виборчих округів, громадську думку, повагу та правила прийняття рішень.

У цьому контексті лояльність партії є важливим критерієм прийняття рішень для більшості членів парламенту. Тому партійна приналежність є центральним предиктором ймовірності того, що депутат схвалить проект політики. Ще один важливий критерій прийняття рішення дається очікуваними витратами та перевагами політичного реквізиту для виборчого округу. Як правило, очікується, що член парламенту прийме політику варіант, якщо переваги для виборчого округу переважають, хоча міркування про переобрання можуть призвести до неоптимальних політичних проєктів. Крім того, міркування про громадську думку також впливають на вибір політики, а також на правила прийняття рішень, цінності та сприйняття поваги. В цілому, прийняття політики повинно домінувати шляхом переговорів і компромісів, як стверджується в поступовій моделі.

Другий набір факторів відноситься до розподілу компетенцій між суб'єктами, що беруть участь у розробці політики. Міжнародні дослідження роблять висновок, що тип державної організації, будь то федеральна або унітарна, впливає на успіх і характер формування державної політики (Браун 2000). Адекватне теоретичне підґрунтя для цього аспекту пропонує Цебелісу (1995, 2000, 2002) концепцію «гравців вето». Наприклад, у французькій президентській системі «розділений уряд» може перешкоджати прийняттю політики, оскільки, як правило, недостатньо стимулів для політичних партій співпрацювати та створювати коаліції, що складають політику. Інша ілюстрація наводиться двопалатним законодавчим органом Німеччини, який обмежує державну політику за згодою набору інституційних гравців вето.

### **Реалізація політики**

Впровадження являє собою перетворення нових законів і програм на практиці. Без належного здійснення політика не має ні суті, ні значення. Таким чином, успіх політики залежить від того, наскільки добре бюрократичні структури виконують державні рішення. На перший погляд реалізація постає як автоматичне продовження процесу виготовлення політики. Однак часто існує суттєвий розрив між прийняттям нового законодавства та його застосуванням.

Отже, очевидною метою впровадження є відкриття «чорної скриньки» між формуванням політики та результатами політики. З цією метою були

розроблені різні теоретичні підходи, які Пюльцль і Трейб (2006) поділяють на три узагальнені категорії:

- Моделі зверху донизу в першу чергу підкреслюють здатність політиків виробляти однозначні політичні цілі і контролювати процес реалізації.
- Моделі знизу вгору розглядають місцевих бюрократів як центральних учасників у доставці поліції і розглядають реалізацію як переговорні процеси в мережах.
- Гібридні моделі об'єднують елементи як раніше згаданих моделей, так і інших теоретичних моделей.



Рис.11. Моделі розробки державної політики

Для успішної реалізації повинен існувати суб'єкт господарювання, який здатний перевести цілі політики в операційну структуру і несе відповідальність за свої дії. Часто бюрократія виступає в якості основних суб'єктів під час реалізації. У своєму дослідженні бюрократії США Мейер (2000) виявляє, що реалізація залежить від типів політики, запропонованих Лоуї (1964). При впровадженні регуляторної політики більшість агентств реагують на громади, в яких вони головуєть, в той час як розподільна

політика реалізується з деяким бюрократичним розсудом, з підкомітетами Конгресу і організовані групи інтересів, що здійснюють постійний нагляд. З політикою перерозподілу, навпаки, мало дискреції залишається бюрократії, оскільки Конгрес докладає багато зусиль при розробці цієї політики.

З цією точкою зору пов'язаний вибір політичних інструментів, які сприймаються як вразливі до конкретних видів проблем реалізації. Однак не тільки тип політики та вибір інструменту визначають ймовірність належної реалізації. У федеральних системах, наприклад, зусилля з впровадження можуть переміщатися між і в межах рівнів уряду.

Якщо реалізація є питанням реалізації горизонтів, в якому національний нормативно-правовий акт повинен застосовуватися виключно агентством у виконавчій владі, кількість суб'єктів залишається низькою, а реалізація може бути досягнута плавно. Імовірний протилежний сценарій, якщо йдеться про вертикальну реалізацію, маючи на увазі, що різні сегменти національного уряду повинні взаємодіяти з різними субнаціональними рівнями.

Актуальність бюрократії при здійсненні політики досить суперечлива картина, що представляє великий інтерес. З одного боку, бюрократія має важливе значення для того, щоб політика працювала. З іншого боку, старші бюрократи часто більш досвідчені і краще підготовлені, ніж їх політичні господарі, що прокладає шлях для «бюрократичного дрейфу». Отже, політика може дрейфувати в бік симпатії бюрократії і від того, що спочатку передбачалося законодавством, що особливо ймовірно, відбудеться в коаліційних урядах.

### Оцінки

Після того, як політика прийнята законодавчим органом і реалізується бюрократією, вона стає предметом оцінки. Головне питання на даному етапі полягає в тому, чи результат процесу прийняття рішень – даної державної політики – не вплинув на намічені цілі. Оцінка часто є формальним компонентом вироблення політики і зазвичай проводиться експертами, які мають деякі знання про процеси та завдання, пов'язані з питання, що проходить огляд.

Оцінка може проводитися по-різному. У цьому контексті Мангер (2000) розрізняє (1) чисто **формальні** оцінки (моніторинг рутинних завдань), (2) оцінку **задоволеності клієнтів** (виконання основних функцій), (3) оцінку **результатів** (задоволення списку вимірюваних передбачуваних результати), (4) оцінка **витрат і вигод** (порівняння витрат і впливу політики) і (5) оцінка **довгострокових наслідків** (вплив на основну соціальну проблему, а не тільки симптоми).

Оцінка політики забезпечує цикл зворотного зв'язку, який дозволяє особам, які приймають рішення, черпати уроки з кожної конкретної політики в дії. Цей цикл зворотного зв'язку виявляє нові проблеми і знову приводить в

рух процес розробки політики, створюючи нескінченний цикл політики. Це перетворює оцінку політики в потужний інструмент процесу розробки політики: вона має потенціал для переосмислення питання, яке колись вважалося вирішеним політиками, але, як ми побачимо, це також може призвести до припинення державної політики.


Систематична оцінка політики, або, точніше, програми, як правило, проводиться вченими. Адміністративні оцінки проводяться або ініціюються державним управлінням, а політична оцінка проводиться різними суб'єктами на політичній арені, включаючи громадськість і засоби масової інформації. Більшість державних установ докладають певних зусиль для оцінки власних політик і програм. Найбільш поширений тип оцінки базується на слуханнях і звітах. Інший поширений підхід дається аналізом скарг громадян. Іноді команди високопоставлених адміністраторів або консультантів відвідують сайти і колекціонують імпресіоністичні дані про те, як проводяться політики, або державні установи самі збирають дані про заходи виходу політики. Крім того, в деяких сферах політики державні органи оцінюють ефективність певних політик, порівнюючи їх з професійними стандартами. Однак більшість політичних оцінок є безсистемними і не задовольняють мінімальним вимогам, сформульованим науковими дослідженнями оцінки, до і після порівнянь. Очікується, що потреба в систематичній оцінці політики зростатиме, оскільки сучасна стурбованість з приводу розподілу дефіцитних ресурсів робить важливим оцінку ефективності політичних втручань.

На практиці оцінка політики представляє численні проблеми для оцінювачів. Громадяни та уряди, як правило, інтерпретують фактичні наслідки політики, щоб служити своїм власним намірам. Часто уряди уникають точного визначення політичних цілей, тому що в іншому випадку політики ризикують взяти на себе провину за очевидну невдачу. Крім того, політичні рішення не можуть обмежуватися лише передбачуваними наслідками. Додаткова проблема впливає з часового горизонту: «Програмні обставини та заходи можуть змінюватися під час оцінки, необхідно знайти приблизний баланс між науковими та прагматичними міркуваннями в дизайні оцінки, а широке розмаїття перспектив та підходів у сфері оцінки дає мало твердих вказівок щодо того, як найкраще продовжувати оцінку».

Результати процедури оцінки також можуть призвести до припинення певної політики. Теоретично припинення політики має бути ймовірним, коли проблема політики була вирішена, або якщо оціночні дослідження повторюють дисфункціональність політики. Тим не менш, емпіричні висновки показують, що, як тільки політика інституціоналізується в уряді, її важко припинити. Це безсмертя політики впливає з різних причин. Найбільш нестримна точка зору полягає в тому, що неефективні програми продовжуються, тому що їх переваги зосереджені в невеликому, добре організованому виборчому окрузі, в той час як їх більші витрати розподіляються по великій, неорганізованій групі. Крім того, законодавчі та

виконавчі інтереси можуть перешкоджати припиненню. Це пов'язано з концепцією інкременталізму, яка передбачає, що увага до запропонованих змін зосереджена на частинах існуючої політики, а не на їх повному обсязі.

З цього випливає, що припинення повинно стати більш імовірним, якщо уряд зазнає певного роду шок, виправдовуючи радикальні заходи, такі як економічні кризи. Ще один стимул можна дати шляхом гармонізації наднаціональної політики для створення спільного ринку. Дослідження припинення політики, отже, примарно стурбовані питанням, чому політика продовжує існувати, незважаючи на правдоподібні теоретичні аргументи, що передбачають прямо протилежне.

<p><b>Ключові моменти</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>– З аналітичної точки зору корисно розглядати розробку політики як низку політичних заходів, що охоплюють формування порядку денного, формулювання політики, прийняття політики, впровадження та Оцінки.</li> <li>– Кількість залучених учасників зменшується, коли ми переходимо від встановлення порядку денного до реалізації.</li> <li>– Оцінка є досить формальною складовою вироблення політики і часто проводиться експертами.</li> <li>– Концепція припинення політики аналітично доповнює політичний цикл.</li> </ul>
---	---

### ***1.1.6. Інституціоналізація політики***

Хоча ми ретельно вивчили різні етапи розробки політики в першому розділі, тепер ми уточнюємо нашу аналітичну спрямованість і вивчаємо, як певні структури в різних країнах можуть впливати на політичні рішення. При цьому ми концентруємося на інститутах, когнітивних і нормативних детермінантах, а також на стилях національної політики.

#### **Роль інституцій**

У більш широкому сенсі ми можемо інтерпретувати розробку політики як стратегію вирішення соціальних проблем за допомогою інститутів. З раціоналістичної точки зору інститути можуть структурувати взаємодію акторів і уникати неоптимальних рішень. З соціологічної точки зору, інститути можуть підтримувати співпрацю шляхом надання моральних або когнітивних шаблонів.

Оскільки політичні інтервенції в демократичні системи беруть свій початок у виборчих системах, це найважливіший формальний інститут при вивченні вироблення політики. Електоральна конкуренція значною мірою є



партійною конкуренцією, перетворює політичні партії на важливих суб'єктів. Однією з їхніх основних функцій є структурування та формулювання громадської думки. Найчастіше політичні партії описуються ліво-правою дихотомією, маючи на увазі, що вони мають діаметрально протилежні політичні уподобання. Насправді різні дослідження, засновані на експертних судженнях, а також контент-аналізі партійних маніфестів, виявили рівень відповідності з цією дихотомією.

Сильно пов'язана з цим актуальність систем голосування, з яких можна виділити три основних типи:

- **Системи** плюралізму-мажоритарки, в яких обрані кандидати отримують більше голосів, ніж будь-які інші (наприклад, Великобританія).

- **Пропорційне представництво**, в якому місця розподіляються за формулою, яка спрямована на забезпечення пропорційності (наприклад, Німеччина).

- **Змішані системи**, які поєднують плюралізм-більшість з пропорційними аспектами представництва (наприклад, Японія).

Кожна система має сильні і слабкі сторони. У той час як пропорційна система забезпечує представництво всіх соціальних груп, включаючи невеликі партії, системи плюралізму-мажоритарки, як правило, об'єднані стабільними та ефективними урядами. Ці аспекти мають серйозні наслідки для якості вироблення політики.

Відносини між законодавчою та виконавчою владою також мають вирішальне значення. У парламентських моделях виконавча влада – це група міністрів, обраних від самого парламенту, в той час як в чистих президентських системах дві гілки влади розділені. У цьому контексті Лайфарт (1999) стверджує, що, незважаючи на сильні відмінності, демократичні системи, як правило, поділяються на дві категорії: мажоритарні та консенсусні демократії. Мажоритарна система, яка, як правило, пов'язана зі Сполученим Королівством, а отже, також відома як «Вестмінстерська модель» – концентрує владу і об'єднує виконавчі та законодавчі повноваження класичним парламентським способом (наприклад, Колумбія, Коста-Ріка, Франція, Греція, Нова Зеландія (до 1996 року)). На відміну від цього, консенсусна модель фокусується на розподілі влади шляхом поділу та розширення виконавчої та законодавчої влади (наприклад, Австрії, Німеччини, Індії, Японії, Нідерландів та Швейцарії). Примітно, що консенсусні демократії мають вищі оцінки з точки зору демократичної якості, а також щедрості держави в соціальному забезпеченні, екологічній політиці, кримінальному судочинстві та іноземній допомозі, ніж мажоритарні демократії (Lijphart 1999, с. 16).

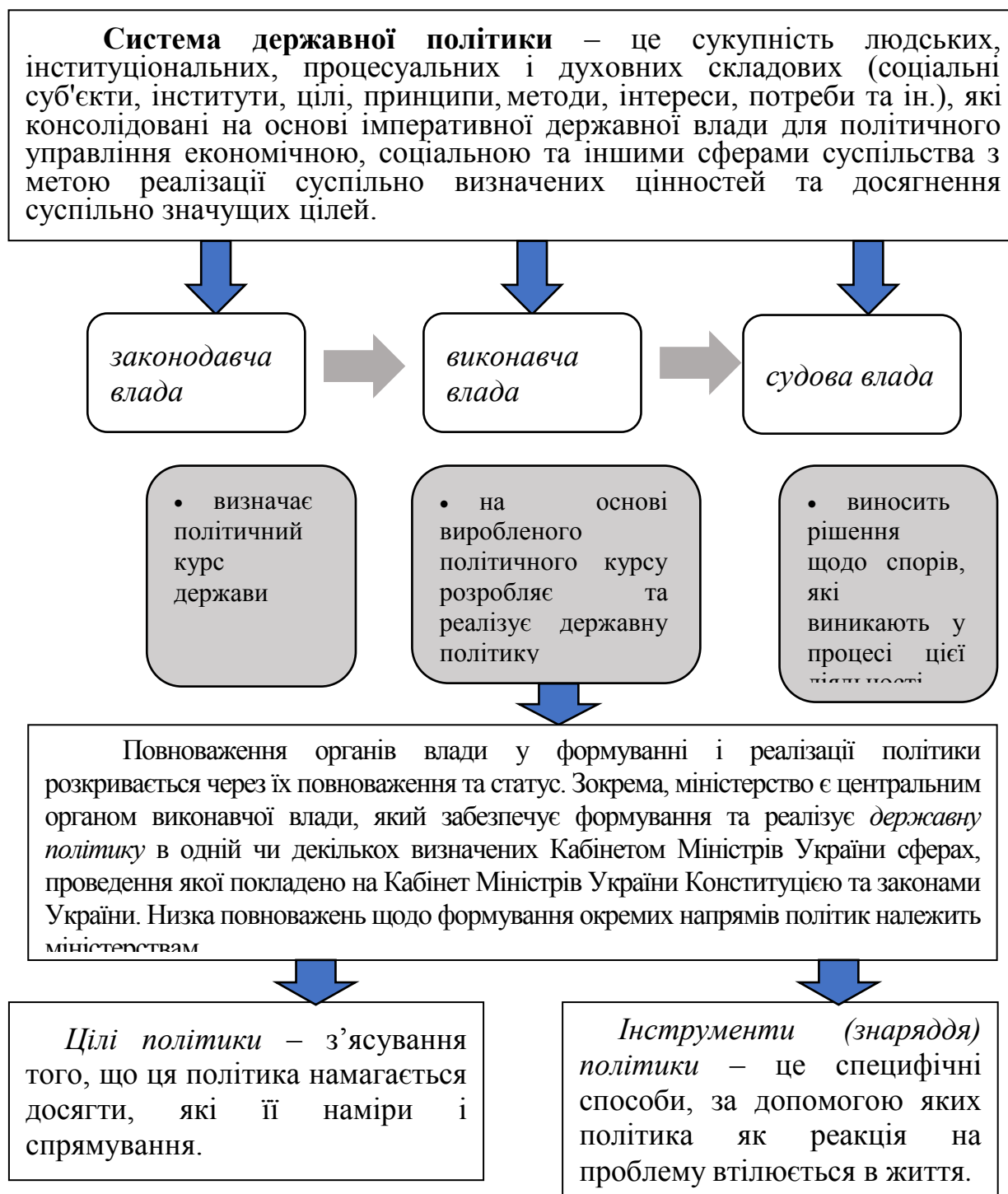


Рис. 12. Система державної політики<sup>5</sup>; <sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Про центральні органи виконавчої влади : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>; Про Кабінет Міністрів України : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

### **Роль когнітивних і нормативних рамок**

Концепції нормативних і когнітивних рамок мають вирішальне значення для пояснення того, як актори розуміють і інтерпретують ситуації розробки політики. Когнітивні кадри відносяться до схем, за допомогою яких актори дивляться і інтерпретують світ. Нормативні рамки стосуються цінностей і установок, які формують погляд акторів на світ. Як когнітивні, так і нормативні рамки можуть дозволити, але також обмежити дії політики.

Таким чином, щоб отримати більш повне розуміння розробки політики, нам потрібно доповнити нашу аналітичну базу нормативними та когнітивними детермінантами. Хоча раціональна мотивація може пояснити прийняття нової політики, когнітивні та нормативні фактори можуть мати важливе значення для кращого розуміння прийняття рішень на кожному етапі процесу політики.

У цьому контексті Сурел (2000) обговорює три концепції, тобто про **парадигми політики, адвокаційні коаліції і референтну**. За словами Холла (1993), в реальному світі існують певні парадигми, які мають на увазі цілі внутрішньої політики. Ці цілі, які переплітаються з парадигмою, потім визначають вибір і специфікацію інструментів. Адвокаційна коаліційна структура, навпаки, передбачає подібну конструкцію, яка вплине на все суспільство, яке є «глибоким ядром».

Підпорядковується йому «ядро політики», яке відноситься до систем переконань в рамках підсистеми державної політики. З цієї точки зору, «вторинні аспекти» є інструментальними рішеннями, необхідними для реалізації політичного ядра. Нарешті, *референція* дорівнює парадигмі, оскільки вона включає цінності та норми.

Когнітивні та нормативні рамки створюють відчуття специфічної ідентичності. Тим не менш, деякі актори відіграють привілейовану роль у формуванні політики, оскільки вони генерують і розсіюють когнітивні кадри. Оскільки еліти та інші привілейовані актори формують політичні ідеї, щоб переконати один одного, а також громадськість, вони важливі для прийняття політики. Ця категорія акторів є «політичними брокерами». Крім того, кадри допомагають зменшити напруженість і конфлікти, позначаючи «місцевість для соціальних обмінів і розбіжностей, а не просто підтримуючи малоімовірний консенсус». Актуальність цих міркувань, для instance, проілюстрована Доббіном (1994), який показує, що відмінності в тому, як особи, які приймають рішення, сприяли розвитку залізниці в кінці дев'ятнадцятого століття, можна пояснити змінами в когнітивні рамки.

### **Стилі національної політики**

Концепція стилів політики, а також регуляторних стилів відноситься до

---

<sup>6</sup> Державна політика і демократичне урядування: становлення та взаємовплив : підручник / [авт. кол. Е. А. Афонін, Т. В. Бельська, Я. В. Бережний та ін.]; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички, В. А. Шахова. Київ : К.І.С., 2016.

процедур і вибору суб'єктів, які беруть участь у розробці та реалізації політики. Певною мірою ця концепція бере на себе дискусію про інституційні характеристики (Lijphart, 1999), а також розробку Дайсона (1980) про «сильні» та «слабкі» стани. Крім того, це пов'язано з ідеями «політичних спільнот» та «адміністративної культури». Тому метою цього розділу є з'ясування того, що для аналізу політики країн має значення.

Річардсон (1982) розрізняє стилі політики за двома вимірами. Перший аспект полягає в тому, як політики реагують на питання порядку денного політики. Чи передбачають особи, які приймають рішення, соціальні проблеми (технократичний підхід), чи вони просто реагують на них (дипломатичний підхід)? Перше поняття передбачає, що уряд є інформованим і здатним передбачати і запобігати політичним проблемам, перш ніж вони стануть критичними. Навпаки, друге уявлення про підхід уряду побудоване на концепції недосконалої інформації і, отже, здається більш реалістичним. Другий вимір стосується відносної автономії держави *по відношенню до інших суб'єктів*, які беруть участь у формуванні та реалізації правоохоронних органів. Тут питання полягає в тому, чи прагнуть особи, які приймають рішення, забезпечити консенсус між залученими сторонами, чи вони просто нав'язують свої рішення виконавцям.

Вищезазначені розміри відповідають типології регуляторних стилів Ван Ваардена (1995), яка складається з шести підвимірів, які стосуються питань «що», «як» та «хто» політики:

1. Ліберально-плюралістичний проти корпоративістського стилю: перший стиль віддає перевагу «ринковим» рішенням політичних проблем, тоді як етатизм передбачає перевагу «державних рішень». Корпоративізм, навпаки, виступає за «об'єднання» рішень політичних проблем.

2. Активні та реактивні стилі: активні стилі вищі за ступенем інтенсивності, радикалізму та інновацій у порівнянні з реактивними.

3. Комплексний проти фрагментарних або додаткових стилів: комплексні політики інтегровані в більші плани, а останні ні.

4. Змагальний проти консенсусних патерналістських стилів: перший тип сильно спирається на примус і нав'язування, а другий заснований на консультаціях.

5. Легалістичні проти прагматичних стилів: легалістичні стилі характеризуються формалізмом, детальним регулюванням і жорстким застосуванням правил. Прагматичний стиль, з іншого боку, неформальний і гнучкий як у формуванні політики, так і в реалізації.

6. Формальні та неформальні мережеві відносини між державними органами та організаціями державних органів.

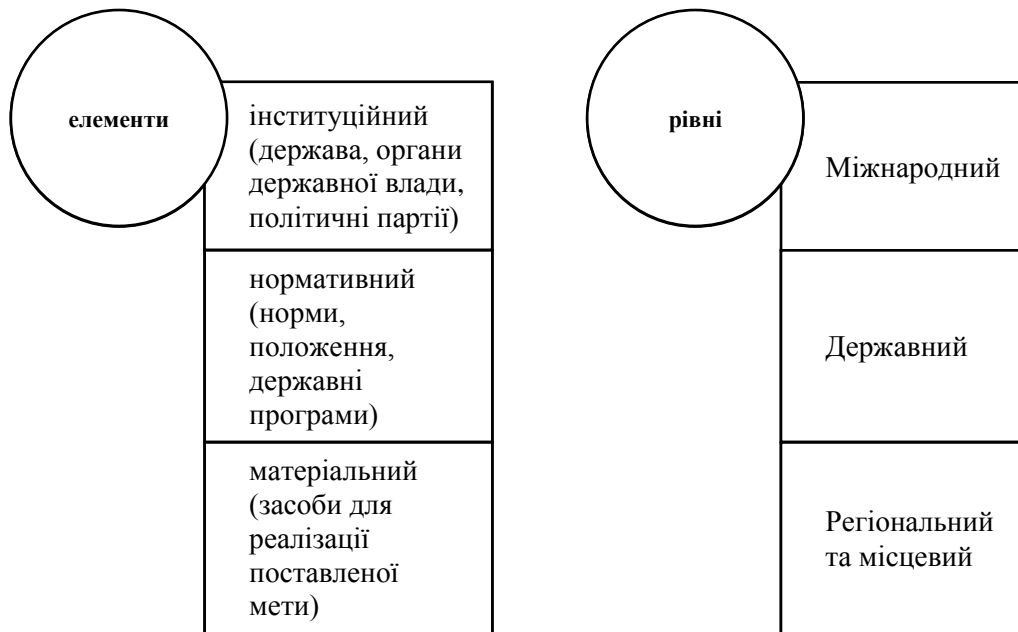



Рис. 13. Структура державної політики<sup>7</sup>

Загалом, стилі політики забезпечують аналітично корисну концепцію для визначення дизайну політики та режим реалізації. Найголовніше, що стилі політики в деяких країнах, як правило, більш чітко визначені, ніж інші, хоча дуже багато також, здається, залежить від сектора політики.

У підсумку можна зробити висновок, що поняття стилів національної політики не є безпроблемним. Один з центральних недоліків відноситься до відсутності уваги, приділеної змінам політики з плином часу. Отже, ми повинні скоріше називати стилі національної політики ще одним евристичним інструментом, але не пояснювальними факторами.

<sup>7</sup> Державна політика і демократичне урядування: становлення та взаємовплив : підручник / [авт. кол. Е. А. Афонін, Т. В. Бельська, Я. В. Бережний та ін.]; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички, В. А. Шахова. Київ : К.І.С., 2016.

<p><b>Ключові моменти</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"><li>– Формування політики можна розглядати як стратегію вирішення соціальних проблем за допомогою інститутів.</li><li>– Когнітивне та нормативне обрамлення виконує важливі функції під час процесу розробки політики і, отже, доповнює політичну перспективу.</li><li>– Подібно до політичного циклу, концепція стилів національної політики служить корисним евристичним інструментом для розробки більш конкретних теоретичних пояснень.</li></ul>
---	---

### **1.1.7. Міжнародні фактори формування внутрішньої політики**

У цьому підрозділі ми концентруємося на впливі міжнародних факторів на формування внутрішньої політики. Думка про те, що країни не є незалежними спостереженнями, була відома довгий час у порівняльній політиці, і обговорювалася як «проблема Гальтона». Це визнання змусило дослідників ретельніше вивчити зв'язок між внутрішніми процесами та міжнародною ареною. Концепції дифузії та передачі політики, а також аналіз міжнаціональної політичної конвергенції забезпечують ідеальну основу для проливання світла на роль міжнародних факторів.

#### **Теорії поширення політики, передачі політики та зближення міжнаціональної політики**

Дифузія, як правило, визначається як соціально опосередковане поширення політики в політичних системах і всередині них, включаючи процеси комунікації та впливу, які діють як на популяціях послідовників, так і всередині них. Дифузійні дослідження типології починаються з опису моделей прийняття для певних політичних нововведень з плином часу. Згодом вони аналізують фактори, які пояснюють емпірично спостережуваний процес поширення.

Що стосується внутрішньої політики, дифузія в основному впливає на етапи постановки порядку денного, і в меншій мірі формулювання політики. Імовірність прийняття політики дифузії збільшується, якщо пропозиція походить з країни, яка культурно схожа на приймаючу. Це, однак, не зменшує актуальність внутрішніх факторів, таких як міркування про цінності, партійну приналежність, інтереси округів, громадську думку та правила прийняття рішень. Уздовж цих ліній стверджується, що ступінь, в якій політична інновація вміщується певною країною, може бути пояснена трьома аспектами: інституційними, культурними та соціально-

економічними факторами.

Передачу найкраще можна охарактеризувати як «процеси, за допомогою яких знання про політику, адміністративні механізми, інститути та ідеї в одній політичній системі (минулій або теперішній) адміністративних механізмів, інститутів та ідей, які використовуються при розробці політики в іншій політичній системі». Вона не обмежується лише імітацією політики інших країн, але також може включати глибокі зміни в змісті політики обміну, що призводить до чотирьох форм: Копіювання (пряма і повна передача). Емуляція (передача ідей, що лежать в основі програми). Комбінації (суміш різних політик). Натхнення (остаточна політика не спирається на оригінал).

Основна увага в трансферних дослідженнях зосереджена на аналізі конкретних процесів і факторів, які впливають на те, як і наскільки одна країна вчиться у інших країн щодо вироблення політики в певній сфері. Тут знову вступають в гру внутрішні чинники – важливо, які актори беруть участь у передачі, якою переговорною силою вони володіють, і чи зможуть вони створити коаліцію, що підтримує. Іншим аспектом успіху імпорту політики може бути її нормативна легітимність. Дійсно, розумно припустити, що деякі країни мають більше проблем щодо пропозицій зовнішньої політики як законних, ніж інші.

Дифузія та передача поділяють ряд припущень, наприклад, що уряди не дізнаються про політичну практику випадковим чином, а скоріше через загальну приналежність, переговори та інституційне членство. Отже, обидва перенесення дифузійних процесів вимагають, щоб суб'єкти були поінформовані про вибір політики інших.

Як передача, так і дифузія являють собою процеси, які можуть призвести до зближення політики, що можна визначити як «будь-яке збільшення подібності між однією або кількома характеристиками певної політики (наприклад, цілями політики, інструментами політики, відтінками набору політики) в даному наборі політичних юрисдикцій (наднаціональних інститутів, держав, регіонів, місцевих органів влади) протягом певного періоду часу». Вона має близькість до концепції ізоморфізму, яка була розроблена в організаційній соціології і визначається як процес гомогенізації, який «змушує одну одиницю в популяції нагадувати інші одиниці, які стикаються з тим же набором умови навколишнього середовища.

Як регулярність, процеси передачі та дифузії не обов'язково призводять до зближення результатів політики. Це означало б, що політичні ідеї в рівній мірі транспонувалися в пропозиції внутрішньої політики, а потім приймалися через ті ж або, принаймні, подібні політичні процеси. Погодьтеся, це нереалістичний сценарій. Як ми можемо пояснити подібну політику в різних країнах інакше? Очевидно, існують різні джерела міжнародного впливу з різним ступенем обмежень на формування

внутрішньої політики.

Інтернаціоналізація впливає не тільки на сектори політики, які, як правило, пов'язані із зовнішніми, наприклад, екологічною політикою, а й на сфери політики без негайного міжнародного зв'язку, наприклад, на соціальну політику. Тим не менш, інтернаціоналізація є дуже складним явищем з різним впливом на різні сектори політики. Щоб розплутати механізми інтернаціоналізації, ми спираємося на концепції, введені Хольцінгером і Нілом (2005), які розрізняють (1) нав'язування, (2) міжнародну гармонізацію, (3) регуляторну конкуренцію та (4) транснаціональну комунікацію.

Нав'язування, яке іноді також називають «примусовим ізоморфізмом», або «проникнення» – відбувається щоразу, коли зовнішній політичний актор змушує уряд прийняти певну політику. Це передбачає асиметрію військовополонених, і часто прийняття політики супроводжується обміном економічними ресурсами. Політика може бути або в односторонньому порядку нав'язана країні іншою, або нав'язування може відбуватися як умова членства в міжнародній установі. Одностороннє введення трапляється рідко і тільки в екстремальних ситуаціях, таких як війни. Умовність, з іншого боку, може спостерігатися частіше, оскільки там, де країни-претенденти на членство в Європейському Союзі повинні прийняти весь *acquis communautaire*. Нав'язування має на увазі, що країна, змушена прийняти певну модель, не має великого вибору в зміні політики.

Міжнародна гармонізація відноситься до ситуації, в якій держави-члени добровільно беруть участь у міжнародному співробітництві, і, отже, відповідає «переговорній передачі». Цей механізм передбачає, що країни дотримуються єдиних юридичних зобов'язань, визначених у міжнародному або наднаціональному праві. Міжнародна шкода передбачає існування взаємозалежностей або зовнішніх чинників, які підштовхують уряди до вирішення спільних проблем шляхом співпраці в рамках міжнародних інститутів, тим самим жертвуючи деякою незалежністю на благо суспільства. Після встановлення інституційні механізми будуть обмежувати і формувати внутрішній вибір політики.



### 1.1.8. Оцінка успішності реалізації державної політики



Рис. 15. Ефективність політики

*Економічна ефективність (або економічність політики) означає вибір такого варіанта реалізації політики, коли необхідні фіксовані продукти отримуються з мінімально можливими (серед усіх варіантів дій) затратами ресурсів.*

Оцінка успішності реалізації державної політики здійснюється з урахуванням трьох концепцій

- **результативності, ефективності й економічності.**

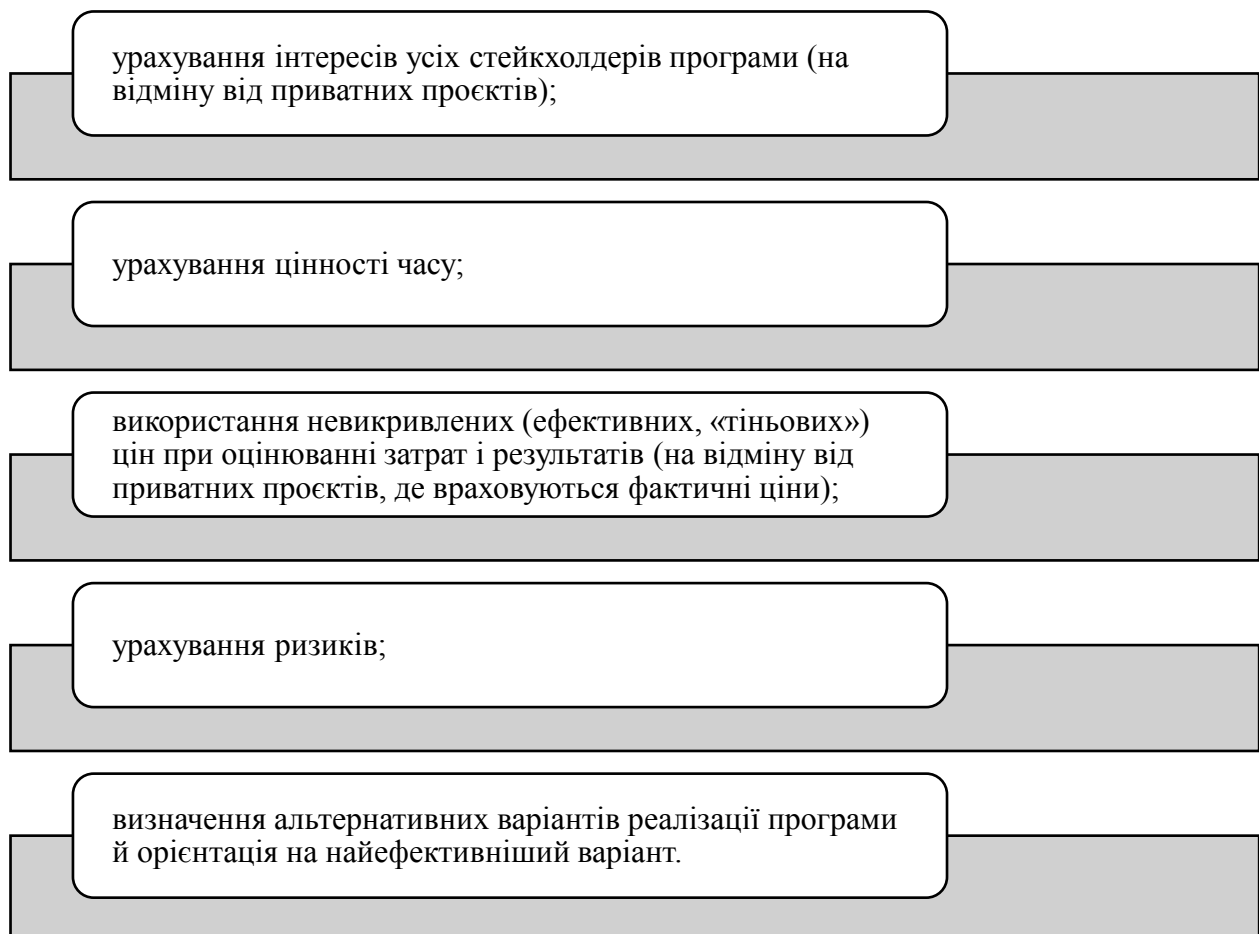
міра досягнення проголошених цілей політики, що може визначатися за допомогою двох груп показників

- **Результативність політики**

результативності як співвідношення між фактичними і запланованими значеннями показників результативності;

результативності як співвідношення між показниками результатів (наслідків) і продуктів програм, іншими словами, кількості одиниць продукту програми, що забезпечує одну одиницю результату (цей показник можна назвати ще показником дієвості політики).

*Рис. 16. Концепції виміру ефективності політики*



*Рис. 17. Принципи аналізу ефективності суспільних проєктів і програм*



Рис. 18. Етапи аналізу витрат і вигід

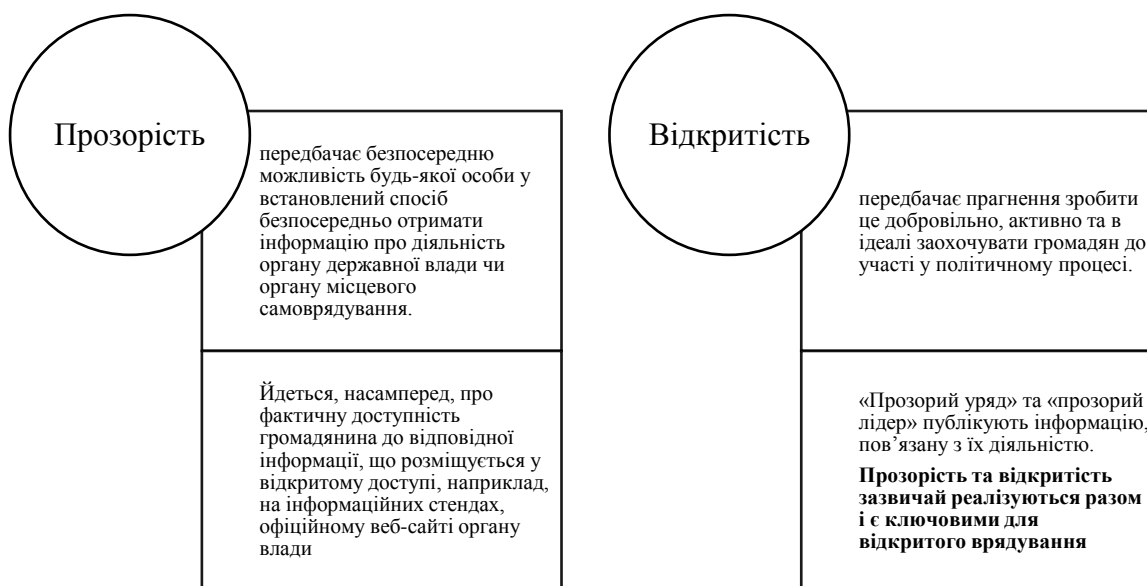


Рис. 19. Прозорість та відкритість політики<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Прозорість, відкритість, зрозумілість. Томаш Яцко. URL : [https://www.nispa.org/files/publications/training/Transparency\\_openness\\_intelligibilityUA.pdf](https://www.nispa.org/files/publications/training/Transparency_openness_intelligibilityUA.pdf)

Таблиця 3

## Класифікація інструментів державної політики за рівнем примусу

низький ← рівень примусу → високий (добровільні інструменти) (змішані інструменти) (примусові інструменти)			
Інформування (загальне, ціле-спрямоване) Переконання (спонукання, підказка, нормативи) Пропаганда Агітація Реклама Запити (опитування, спеціальні комісії, постійні комісії, суспільні організації) тощо	Видатки Добровільні пожертвування Гранти (внутрішні, зовнішні) Субсидії (прямі, підйомні) Кредити, позички, застави Винагороди Страховання Інвестиції Закупівля Уповноважена закупівля (з вигодою для держави, постачальника, споживача) Цілеспрямована підготовка фахівців тощо	Закони, Укази Регулювання (визнання, уповноваження, обмеження) Саморегулювання Стандарти (екологічні, добробут тощо) Програми Приватизація Альтернативне забезпечення товарами й послугами Податки Реєстрація Система дозволів і обмежень Вилучення з комерційного обігу тощо	Інформаційний тиск; Державно-приватні підприємства Антимонопольна діяльність. Антиінфляційна діяльність Соціальний захист Приватизація-реприватизація, націоналізація Адміністративний контроль за цінами Адміністративні методи Обов'язок реєстрації. Обов'язок показувати діяльність (документально) Обов'язок звітувати Інспектування. Санкції Банкрутство (аукціон) Директивне планування. Натуральний обмін (фонди, талони, картки) Пряме постачання Тотальний контроль (сканування) Силові методи

## 1.2. Аналіз політики

### 1.2.1. Технологія аналізу політики

*Аналіз політики* – це багатогранна сфера, в якій знайшли місце різноманітні види діяльності та амбіції. Деякі політичні аналітики проводять кількісні або якісні дослідження, в той час як інші реконструюють і аналізують політичний дискурс. Деякі політичні аналітики є незалежними дослідниками, деякі є фасилітаторами процесів, а інші виступають в якості політичних радників. Дебати про дисципліну – наприклад, на її основі, базових цінностях і методах – ведуться в фрагментований спосіб. Шкода, тому що він має тенденцію відкидати роздуми про взаємозв'язок між прикладними дослідженнями, використанням і розробкою методів у зв'язку з політичними консультаціями та політичними процесами.

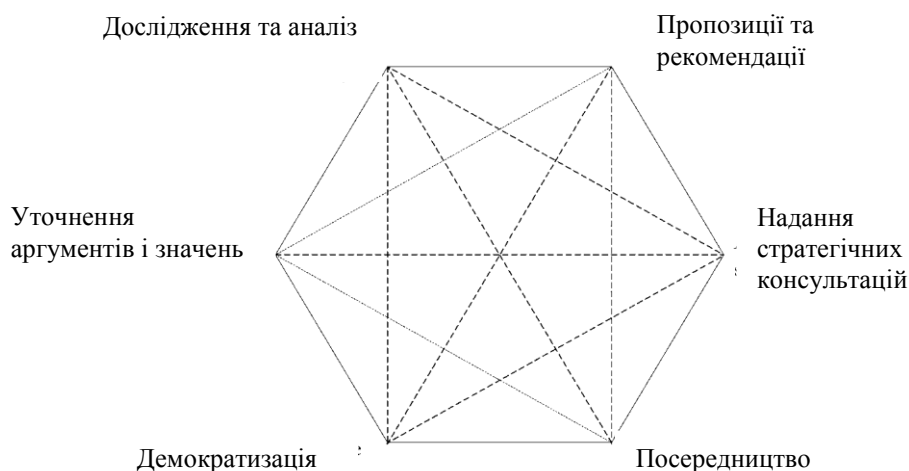
Різноманітність і багатогранний характер аналізу політики дає зрозуміти, що не існує *єдиного*, не кажучи вже про «найкращий», спосіб проведення аналізу політики. Дисципліна складається з безлічі різних шкіл, підходів, ролей і методів. Спостережуване різноманіття аналізу політики породжує численні питання. Якщо ми не в змозі побудувати згуртованість і єдність за цією великою різноманітністю, ми не можемо говорити про дисципліну. Який зв'язок існує між різними школами та діяльністю в аналізі політики? Чи виключають вони один одного або є на практиці численні гібриди і комбінації? Які концептуальні рамки ми маємо в своєму розпорядженні, якщо нам потрібно розробляти нові методи та підходи або оцінювати проєкти? Чи можемо ми збагатити методологічний набір інструментів, додавши нові методи? Який зв'язок між методами аналізу політики та новими уявленнями з політичних наук, таких як інтерактивна розробка політики та управління процесами [21,22]? Це важливі питання, на які ми, очевидно, не можемо відповісти повністю і відразу, але на які ми скромно сподіваємося надати рамки.

Спочатку слід вирішити питання: «Яку загальну діяльність виконують політичні аналітики, коли справа доходить до підтримки політичних процесів?» З випадків (див. кейси 1-6 для вибору прикладів) ми визначили шість основних кластерів діяльності. Вони бувають:

- дослідження та аналіз
- дизайн і рекомендації
- уточнення аргументів і значень
- надання стратегічних консультацій
- демократизація
- посередництво.

У реальних випадках і проєктах політичний аналітик об'єднує одну або

кілька видів діяльності, хоча і не всі одночасно. Коли об'єднано більше заходів, проєкт аналізу політики стане багатшим і всеосяжнішим, але і складнішим.



*Рис. 20. Огляд діяльності, яка складає аналіз політики*

Шестикутник на рис. 20 є діаграмним представленням цих шести видів діяльності. Теоретична основа буде розглянута пізніше в цій роботі, коли ми покажемо стилі та цінності аналізу політики, на яких ґрунтувалося кластеризація діяльності. У цьому розділі ми зосереджуємося на шести видах діяльності та ілюструємо їх за допомогою прикладів, заснованих на аналізі політики. В кінці цього розділу ми розглянемо відносини між різними видами діяльності більш детально.

### **Дослідження та аналіз**

Чи збільшилася кількість випадків водіння в стані алкогольного сп'яніння в порівнянні з попередніми роками? Чи призвела приватизація комунальних послуг та послуг до зниження цін для споживачів? Чи справді змінюється наш клімат? І якщо так, то як це може призвести до того, що вони можуть призвести до прибережних регіонів?

Такі питання, які мають відношення до політики, стосуються фактів, причин і наслідків, і тому вимагають наукових досліджень. У деяких аспектах і проявах аналіз політики дійсно є формою прикладних досліджень, які використовують методи дослідження і методи, є науковими або отримані з науки, такі як опитування, інтерв'ю, статистичний аналіз, а також моделювання та екстраполяція. Цей кластер діяльності збігається з перспективою аналізу політики як генерації знань. Інститути знань, такі як статистичні агентства, напівнаукові науково-дослідні установи та агентства досліджень, збираються та аналізують за запитом та за власною ініціативою знання та інформацію для політичних цілей. Цілком можливо, що політичний порядок денний впливає на їх дослідницькі пріоритети, але результати їх

автономної дослідницької діяльності також можуть впливати на політичний порядок денний. Переклад результатів їх досліджень в розробці політики або рекомендації не є основною частиною їх завдання або місії. Політична система повинна виявляти наслідки і робити висновки про найкращі наявні знання. Кейс 1 містить приклад проекту аналізу політики, де кластер досліджень та аналізу мав особливе значення.

### **Дизайн і рекомендації**

Що може зробити уряд для покращення доступності великих міст? Які заходи можуть вжити муніципалітети для підвищення місцевої безпеки? Як найкраще можна використовувати ємність для зберігання контейнерів у портових зонах – шляхом покращення використання існуючих потужностей або створення більшої потужності?

#### **Кейс 1.**

Проект IMAGE (Інтегрована модель оцінки парникового ефекту) є прикладом досліджень та аналізу у сфері зміни клімату. Приклад сходить до ситуації, що склалася в середині 1980-х років, коли зміна клімату ще не була серйозною політичною проблемою в Нідерландах. Після розробки успішного прототипу Голландський національний інститут громадського здоров'я та навколишнього середовища (RIVM) почав розробку моделі 1986 року. Використовувались спрощені моделі вуглецевого циклу та атмосферних процесів для розрахунку майбутніх концентрацій парникових газів в атмосфері та супутніх змін температури та рівня моря для ряду різних сценаріїв майбутніх викидів парникових газів. Ця модель була першою моделлю, в якій була зроблена спроба інтегрувати кліматичну систему аж від викидів до ефектів. Вихід моделі привернув увагу громадськості та політики, оскільки результати моделі були включені в перший Голландський національний екологічний прогноз у 1988 році. Самі по собі результати не були новими, але інтегрована картина впливу різних сценаріїв викидів допомогла поставити питання клімату високо на

Ці політичні питання в основному орієнтовані на дизайн і рішення. Коли в попередніх дослідженнях було зібрано достатньо даних та інформації, аналіз політики буде зосереджений на перекладі наявних знань у нову політику, або шляхом внесення рекомендацій, або шляхом створення повного дизайну політики. Рекомендації, як правило, є результатом порівняння впливу різних альтернатив політики та зважування варіантів на основі різних критеріїв. Політичні аналітики таким чином підтримують політичний процес, переводячи наявні знання в нову політику або шляхом консультування, або шляхом створення (часткових) політичних проектів з точки зору «дій-засобів – цілей». Повний дизайн політики передбачає створення набору альтернативних стратегій, кожна з яких складається з декількох тактик, спрямованих на досягнення конкретних цілей або підцільних цілей.

Кейс 2 містить приклад проекту, де головним розглядом була оцінка альтернатив.

### **Уточнення значень і аргументів**

Чому існує дискусія про те, що є зіткнення думок між прихильниками і противниками дотримання річкових дамб або розширення національного аеропорту? Які цінності та аргументи виходять на перший план щодо затвердження або відхилення розробок у галузі генетичної технології, як у випадку допологової діагностики та клонування?

Завжди будуть неявні нормативні та етичні питання та думки, що стоять за державною політикою. Тривалі конфлікти і соціальні проблеми, які переходять в патову ситуацію, часто виникають з приводу фундаментальних нормативних і аргументаційних відмінностей. Аборти, евтаназія та буріння природного газу на заповідних територіях є прикладами таких питань. Аналіз політики може не тільки давати інструментальні рекомендації щодо розробки політики; він також може аналізувати цінності та системи аргументації, які лежать в основі соціальних та політичних дебатів. Крім того, аналіз політики спрямований на поліпшення якості дебатів шляхом виявлення одностороннього або обмеженого характеру аргументів або демонстрації того, де сліпі плями існують в дебатах.

### **Кейс 2. Дизайн і рекомендації: дослідження FORWARD**

Наступний проект в галузі вантажних перевезень є прикладом, в якому аналіз політики був спрямований на проектування і рекомендацію. Наприкінці 1980-х років уряд Нідерландів зіткнувся з цілями сталого розвитку, а також економічного зростання в транспортному секторі і вирішив, що необхідно вжити заходів. Запропонована політика була опублікована в політичному документі в 1990 році. Цей документ, однак, не містив багато політичних заяв щодо вантажних перевезень, і різні сторони стверджували, що можуть бути більш привабливі альтернативи ряду варіантів політики, які були запропоновані. В результаті було проведено широке дослідження. Цей аналіз варіантів вантажних перевезень для автомобільних, водних та залізничних перевезень для голландців (FORWARD) був проведений компанією RAND Europe і розглянув переваги та витрати широкого спектру варіантів політики для пом'якшення негативних наслідків очікуваного зростання автомобільних перевезень, зберігаючи економічні вигоди. Дослідження включало розробку комплексної моделі аналізу політики та виявлення близько 200 тактик, які можуть бути об'єднані в різні серії для поліпшення вантажних перевезень. Модель дозволила розробити та оцінити варіанти політики для кількох

### **Консультувати стратегічно**

Що повинен зробити міністр уряду, щоб домогтися прийняття планів ціноутворення на дороги? Яку стратегію може прийняти міністр уряду для розподілу радіочастот?



### Кейс 3. Уточнення цінностей і аргументів: інфраструктура цивільної авіації

Прикладом проекту, в якому використовувався аналіз аргументації, є аналіз політики, замовлений В 1997 році проектом Майбутнє Нідерландська Авіація Інфраструктури (TNLI). Долучилися представники Міністерства житлового господарства, просторового планування та екології, Міністерства транспорту, громадських робіт та Вода господарства та Міністерства економіки сили В проєктній групі для підготовки політики з цього питання. Метою аналізу політики було висунути рекомендації щодо розробки та встановлення порядку денного для широкої громадської дискусії. Аналіз дискурсу був частиною аналізу цієї політики.

Дебати про майбутнє амстердамського аеропорту Schiphol регулярно зводяться до дихотомії: або за, або проти розширення. Однак ця дихотомія контрастує з багатством ідей, які виходять на поверхню в реальних дискусіях. В аналізі Q-методологія використовувалася для реконструкції та розуміння незграбних ліній аргументації. Дослідження, проведене серед 38 представників залучених акторів, виявило існування п'яти важливих поглядів, які випали за межі простої установки «за» або «проти». Прикладом може служити «пошук стійких рішень для зростаючого попиту на мобільність». Ігноруючи ці погляди на проблему, варіанти та аргументи, які може бути зняти дебати з дихотомії зростання / відсутності зростання, залишаються невикористаними. Рекомендації, які були результатом цього аналізу дискурсу, використовувалися при розробці публічних дебатів, в яких на основі п'яти аргументів політики були створені дискусійні платформи.

Ці питання ілюструють, що аналіз політики часто буде стратегічною, клієнтоорієнтованою діяльністю. Предметна або процедурна консультація буде залежати від аналізу існуючого поля сил, тобто оточення, в якому знаходиться клієнт і його проблема. Політичний аналітик проконсультує клієнта щодо найбільш ефективної стратегії досягнення певних цілей з урахуванням певного політичного сузір'я, тобто характеру середовища, в якому клієнт оперує, ймовірних контр-кроків опонентів тощо.

#### Демократизація

Як громадяни можуть отримувати все більше і більше інформації про те, як висловити свою думку в рішеннях щодо важливих соціальних питань, таких як генетичні технології або нова лінія метро? Як громадяни можуть зробити усвідомлений вибір, коли справа доходить до складного і складного питання, як реконструкція району залізничного вокзалу?

#### **Кейс 4.** Стратегічно консультивати: політика скидання відходів

Аналіз політики, в якому стратегічні консультації були надані Міністерству транспорту, громадських робіт та управління водними ресурсами Нідерландів, стосувався проблеми скидання відходів речовин в море промисловістю діоксиду титану. Діоксид титану виробляється для лакофарбової промисловості. Його виробництво виділяє відходи речовин, які все ще скидалися в Північне море в той час, коли дослідження проводилося в 1980-х роках. Деякі компанії мали винятки для скидання екологічно шкідливих відходів. З наближенням терміну дії винятків уряд Нідерландів повинен був визначити Твій позицію щодо майбутньої стратегії звільнення. Обставини, які уряд повинен був розглянути, включали можливі реакції виробників – вони могли б вирішити продовжити викиди в інших місцях – і події в цьому секторі, такі як Правила Європейського Союзу. Політичні аналітики Генерального директорату використовували дерево подій для аналізу того, як виробники можуть реагувати на рішення щодо остаточних дат розрядів. Аналітики внесли до уваги невизначеність щодо наявності альтернативних технологій виробництва, і також часу розвитку європейського законодавства в цій сфері. Уряд Нідерландів прийняв стратегічні рекомендації.

#### **Кейс 5.** Демократизація: генетична модифікація

Проект демократизації є першою голландською консенсус-конференцією, яка була організована в 1993 році голландською парламентською організацією з оцінки технологій для вирішення проблеми генетичного маніпулювання тваринами. У цій публічній дискусії громадяни обговорювали цю тему з усіма видами експертів, такими як дослідники, представники екологічних груп, промисловості та міністерств. Група, що складалася з шістнадцяти мирян, була обрана з людей, які відгукнулися на рекламу в газеті, а організатори підготували панель для дебатів протягом двох вихідних. Підготовка призвела, серед іншого, до списку питань для експертів. Фактична дискусія відбулася під час вихідних, в яких обговорювалися ідеї, проблеми, ризики та вибір. Наприкінці другого дня учасники написали остаточну декларацію, яка була опублікована, а також подана до парламенту. Сьогодні участь мирян відіграє більш помітну роль в оцінці технологій. Консенсусний формат конференції, спочатку данський метод участі громадськості, був прийнятий у багатьох країнах.

У демократичному кластері діяльності аналіз політики має не безцінну орієнтацію, а нормативну та етичну мету: він повинен надалі мати рівний доступ до політичного процесу для всіх зацікавлених сторін та впливати на нього. Експерти та еліти, швидше за все, будуть залучені і несуть більшу вагу, ніж звичайні громадяни. Аналіз політики може спробувати виправити цю нерівність, привертаючи увагу до поглядів і думок, які зазвичай ігноруються при розробці політики та прийнятті рішень. Кейс 5 наводить приклад, взятий зі сфери оцінки технологій.

### **Посередництво**

Як промисловість і уряд можуть домовитися про помірність їх суперечки про можливу шкоду, заподіяну викидами цинку для навколишнього середовища і здоров'я? Як вони можуть впоратися з суперечливими висновками наукових досліджень з цього питання? Що є хорошим процесом для вивчення майбутнього муніципалітету з усіма зацікавленими сторонами, такими як громадяни, бізнес і так далі?

Ці питання показують, що вирішення політичних питань може вимагати посередництва. Політичні аналітики можуть відігравати певну роль в якості розробника процесів або керівника процесу. У цій ролі політичний аналітик розробляє правила та процедури ведення переговорів у процесі розробки політики керує взаємодією та прогресом цього процесу.

### **Кейс 6. Медіація: проїзд у громадському транспорті для студентів.**

Недавнім прикладом медіації є проект, в якому Міністерство освіти, культури і науки Нідерландів, Голландські залізниці та Асоціація регіональних транспортних компаній спільно доручили консультантам розробити процес виходу з глухого кута щодо поведінки студентів, які мають проїзний квиток на громадський транспорт, що фінансується державою. Результати першого, предметного аналізу політики спонукали Міністерство закликати до другої думки. Компанії громадського транспорту не погодилися з результатами другої думки. Однак всі сторони визнали, що результати переговорів будуть більш прийнятними, якщо вони будуть засновані на твердих дослідженнях, які, на думку обох сторін, відповідали на правильні питання. Аналітиків попросили виступити посередником між сторонами в протоколі для досягнення згоди щодо даних. Розроблений ними протокол включав графік дій, необхідних від кожної зі сторін, і вказував, як діяти, якщо сторони погодилися або не погодилися з результатами цих дій.

Кластер медіації включає в себе різні види діяльності, з акцентом на аналіз контекстуальних факторів (зацікавлені сторони, питання, залежності, напруженість, компроміси), і дизайн, і, можливо, також сприяння, зустрічі, в яких різні зацікавлені сторони і особи, які приймають рішення консультуються і ведуть переговори. Політичний аналітик виступає посередником під час проектування переговорного процесу, а також його виконання.

### **Зв'язок між кластерами активності**

Залежно від дизайну аналізу політики, один або кілька кластерів діяльності можуть стати домінуючими, тоді як інші види діяльності можуть відігравати підпорядковану роль у певних (фазах) проєктів або бути неактуальними. На рис. 20 ми розташували їх таким чином, щоб заходи, які ми вважаємо найбільш схожими, показувалися поруч один з одним.

Наприклад, розробка та рекомендації діяльності є логічним розширенням науково-дослідної та аналітичної діяльності, а уточнення цінностей та аргументів діяльності може жититися демократизацією та посередницькою діяльністю.

Чим далі діяльність один від одного, тим більше поле напруженості для об'єднання діяльності буде. Наукове дослідження діяльності може легко суперечити прагматичному і пов'язаному з характером посередництва між суб'єктами. Але якщо ми ідентифікуємо протилежну діяльність як сфери напруженості, ми, звичайно, не маємо на увазі, що ці дії несумісні. Напруженість повинна бути вирішена в конкретному дизайні аналізу політики. Необхідно буде укласти «домовленість», за допомогою якої наприклад, аналіз аргументів та основних цінностей може підтримати посередництво та діалог між суперечливими точками зору; або за допомогою якого дизайн аналітика виробляється шляхом відкритого та рівноправного діалогу з громадянами та зацікавленими сторонами. Саме подолання цих напружень породжує інновації в проєктах і методах.

Комбінації двох суміжних кластерів діяльності можна простежити до конкретних стилів аналізу політики. Ми розглянемо це питання стилів аналізу політики в наступному розділі.

### **Стилі аналізу політики**

На основі шкід, що обговорюються в літературі можна визначити шість стилів аналізу політики. Вони бувають:

- Рациональний стиль
- аргументований стиль
- стиль консультації клієнта
- стиль участі
- стиль процесу
- інтерактивний стиль.

На рис. 21 показано, як ці стилі пов'язані з діяльністю, обговорюваною вище. Нижче ми коротко обговоримо стилі в архетиповій манері. Ми зосередимося на аргументах, які використовуються прихильниками цих стилів.

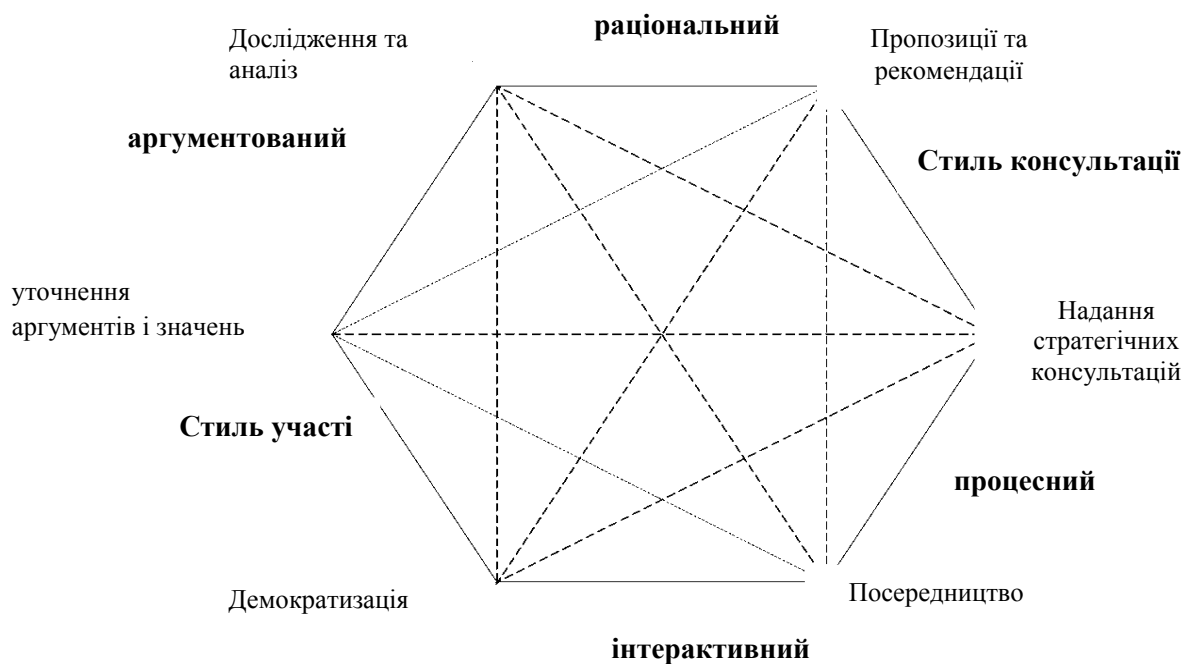


Рис. 21. Стили аналізу політики, пов'язані з діяльністю

### **Раціональний стиль**

Раціональний стиль багато в чому формується припущеннями про знання і реальність, а також відносно великою відстанню між об'єктом і предметом дослідження: передбачається, що світ значною мірою емпірично пізнаваний і часто вимірюваний. Знання, що використовуються для політики, повинні бути здатні витримувати науковий контроль. Роль знань у політиці є позитивною, тобто більш глибоке розуміння причин, наслідків, природи та масштабу створює кращу політику. Політика повинна відбуватися – бажано в акуратні етапи, від підготовки до виконання.

Прикладом такого підходу аналізу політики є метод системного аналізу, розроблений корпорацією RAND. Поради щодо політики щодо бар'єру штормового сплеску Східного Шельда в Нідерландах були отримані з використанням цього методу. Цей стиль обговорюється в багатьох загальних підручниках з методів аналізу політики.

### **Аргументаційний стиль**

Цей стиль передбачає, що політика створюється, захищається і критикується за допомогою мови. Тому основне припущення аргументаційного стилю полягає в тому, що при аналізі політики важливо приділяти увагу аспектам, пов'язаним з мовною грою, яка відбувається навколо політичної проблеми або проблеми. Увага зміститься на дебати і місце в дебатах поривів, риторики, символіки та історій. Аргументи мають на

меті вплинути на громадськість. Однак позиції партій і аргументації в політичному дискурсі не завжди чіткі і однозначні. Таким чином, аналіз політики полегшить розуміння політики, ілюструючи аргументації та їх якість схематично та виносячи рішення на основі таких критеріїв, як обґрунтування, логіка та багатство. Але мета аргументаційного аналізу політики полягає в тому, щоб використовувати такий аналіз для отримання рекомендацій і поліпшень в ситуаціях, коли сторони вже багато років говорять з перехресними цілями: діалог між глухими. Аргументований стиль передбачає, що він може зробити структуру і прогрес дискусії прозорими за допомогою інтерпретаційних і якісних методів і методів, а також може призвести до поліпшення шляхом виявлення застережень в дебатах або пошуку аргументів і точки зору, які можуть подолати розрив між опонентами. Цей стиль аналізу політики зосереджується на аналізі дискурсу та аргументації, щоб сформулювати різні точки зору кластерів партій і, якщо це можливо, змінити та вплинути на них.

### **Стиль консультацій з клієнтами**

У ряді аспектів у клієнта стиль консультацій заснований на припущеннях про те, що вироблення політики відбувається на складній і досить хаотичній арені. Є багато гравців, з різними інтересами і стратегіями. Тому мудро отримати уявлення про різні цілі, засоби та решту залучених акторів. З цієї причини аналіз цього складного середовища є важливим і може проводитися аналітично та систематично за допомогою таких засобів, як аналіз зацікавлених сторін, хоча інтуїція та м'яка інформація, безумовно, відіграють певну роль. Окрім знань та ідей, отриманих за допомогою досліджень, аналіз політики значною мірою є питанням політично-стратегічного розуміння та навичок, включаючи комунікацію клієнта. На додаток до того, що він є навичкою, методичним і явним, аналіз політики також є мистецтвом, в якому мовчазні знання відіграють важливу роль. Залежно від орієнтації, стиль порад клієнтів включає в себе більш дизайн-орієнтований підхід або стратегічний, керований процесом підхід.

### **Партисипативний стиль**

Аналіз політики участі розглядає взаємозв'язок між дослідженнями та порадами, з одного боку, та політикою та політикою, з іншого, критично розглядаючи суспільство. Тут передбачається, що не всі верстви населення мають готовий доступ до систем політики. Дослідники, економічні еліти, інституціоналізовані неурядові організації та політики домінують у політичних дискусіях та прийнятті рішень щодо основних соціальних проблем. Дослідники, зацікавлені сторони та політики навіть змінять ролі та позиції в рамках однієї та тієї ж системи. Деякі суб'єкти, а також певні групи акторів часто виключаються з соціальних дебатів. Це називається технократизацією політичного аналізу. Аналіз політики участі передбачає,

що громадяни можуть мати голос і бути або бути достатньо зацікавленими, щоб обміркувати предметні та політично складні питання. Політичний аналітик може взяти на себе роль у таких дебатах, сприяючи рівності та відкритості в дизайні та надаючи звичайним громадянам та мирянам роль разом з іншими. Європейський проект «Технології участі» включає приклади проектів у різних європейських країнах, за допомогою яких демократизація дебатів з спірних питань науки і техніки була досягнута зі звичайними громадянами.

### **Стиль процесу**

Так само, як і в шаховій грі, сторони, які беруть участь у процесі розробки політики, будуть проявляти стратегічну поведінку в досягненні власних цілей і досягненні найкращих можливих позицій, навіть якщо такі дії суперечать суспільному інтересу, сформульованому в політиці. Цілком зрозуміло, що в спірних і складних питаннях опоненти будуть підкріплювати свою справу суперечливими дослідницькими звітами. Неупереджених експертів не існує, і рішення шляхом нових звітів і досліджень посилює проблему в певному сенсі. Насправді, знання – це (не набагато більше, ніж) узгоджені знання. Краще вести переговори і досягати домовленостей про використання результатів дослідження або спільного підрядного дослідження. Стиль процесу аналізу політики базується на припущенні, що суттєві аспекти політичної проблеми, по суті, координують або, можливо, навіть підпорядковуються процедурним аспектам політичної проблеми. Аналітик або менеджер процесу створює «вільну зв'язку» аспектів процедури та суттєвих аспектів проблеми. Процедурними аспектами розуміється організація прийняття рішень або спосіб, у який сторони спільно приходять до вирішення проблеми. З цією метою домовленості можуть бути досягнуті за допомогою «посередництва і переговорів». Якщо процедурні сторони процесу прийняття політики або прийняття рішень були продумані належним чином, це значно збільшить ймовірність вирішення суттєвих проблем. Суттєві проблеми можуть бути частиною дизайну процесу, наприклад, шляхом розміщення різних суттєвих аспектів на порядку денному.

### **Інтерактивний стиль**

Інтерактивний стиль аналізу політики передбачає, що окремі особи – експерти, аналітики, клієнти, зацікавлені сторони та цільові групи – мають або можуть мати різні погляди на «одну і ту ж» політичну проблему. Розуміння, що стосується політики, можна отримати, викликавши конфронтацію та взаємодію різних поглядів. Інтерактивний стиль має міцну соціально-конструктивну основу. Різні погляди на реальність можуть бути дійсними одночасно. Завдяки безперервній взаємодії та інтерпретації – «герменевтичному колу» – можна отримати «розуміння».

В інтерактивному стилі аналізу політики, групи та зацікавлені сторони, як правило, запрошуються структурувати проблеми або розробляти рішення на структурованих робочих зустрічах, на яких можуть бути використані методи аналізу політики. Це призводить до багаторазової взаємодії, за допомогою якої погляди та ідеї аналітика, клієнта, а також учасників збагачуються. Іншими словами, учасники дізнаються про свої власні погляди по відношенню до поглядів інших і мають можливість уточнити ці погляди. Вибір поглядів, очевидно, має вирішальне значення. Політичні суперечності – влада перешкоджати – і аргументи на користь збагачення – що насправді думають громадяни? Важлива якість отриманих уявлень в поєднанні з неоднорідністю думок та інтересів. Наприклад, якщо аналіз політики є співorganizатором репланування міської площі, зацікавлені сторони, такі як місцеві жителі та ділові люди, можуть проконсультуватися за допомогою семінарів про проблеми, які вони відчують з нинішнім облаштуванням площі, та їх побажання з поверненням до нових планів. Інтерактивний стиль передбачає, що подібний процес є інформативним для осіб, які приймають рішення та планувальники, швидше за все, призведе до прийняття та виконання планів, і може призвести до всіляких позитивних ефектів серед допоміжних центрів (дізнавшись один про одного та про політичні процеси).

### **Визначення архетипних стилів**

На рис. 21 показано стилі аналізу політики, розміщені в «архетиповий» спосіб між різними видами діяльності. Це справедливо говорить про те, що стиль балансує на двох важливих видах діяльності. Цей баланс не обов'язково повинен знаходитися в рівновазі. Аналіз участі політики між демократизацією та уточненням цінностей та аргументів. Акцент може бути більше на одній діяльності, ніж на іншій: громадяни можуть брати безпосередню участь в дискусіях про генетичні технології, або аналітик може бути в основному втягнуті в системи цінностей, аргументи і думки громадян про технологію і, можливо, захочуть систематизувати їх з метою політичних консультацій.

Аргументаційний стиль балансує між дослідженням та аналізом та уточненням значень та аргументів. Деякі аргументовані аналітики політики намагаються поліпшити якість політики, перевіряючи дизайн політики якомога ретельніше, або спираючись на послідовність, обґрунтованість та ін. основних аргументів. Це ґрунтується на принципі, що «претензії» повинні бути підкріплені фактами («підкріплення»). «Формальна логіка» є домінуючою в цій обстановці. Інші реконструюють аргументи не по відношенню до наукової якості, а за їх різноманітністю і багатством. Це дає більше можливостей для нормативних систем, релігії та інтуїтивних аргументів.

Подібним чином раціональний стиль балансує між досліджуваним аналізом та консультативним дизайном; стиль консультацій з клієнтами між змістовним дизайном та стратегічними консультаціями, а також стиль



процесу між стратегічними консультаціями та посередництвом. Таким чином, стилі аналізу політики можуть мати різні прояви та акценти. Зосередження уваги на певній діяльності може призвести до того, що стиль більше схиляється до однієї діяльності, ніж до іншої.

### **Об'єднання діяльності**

У попередніх розділах ми розрізняли стилі аналізу політики, показавши, що вони балансують між двома видами діяльності. Також можна відпустити баланс і зробити комбінації заходів, які не примикають один до одного. Іншими словами, буде досягнута аналітична програма, за допомогою якої можна об'єднати дві або більше дій, які є протилежними, а не суміжними один з одним на шестикутнику рис. 20. Така комбінація або розташування, символ, прикрашена пунктирними діагоналями в шестикутнику, досяжна двома способами:

- Діяльність може здійснюватися послідовно або окремо, або в різних частинах одного проекту аналізу політики, або в різних додаткових або конкуруючих проектах; тобто форма методологічної тріангуляції діяльності. В рамках проекту аналізу політики, орієнтованого на зміну клімату, наприклад, перші дослідження можуть бути проведені експертами з використанням кліматичних моделей (діяльність: дослідження), а згодом можуть бути нанесені на карту сприйняття і аргументи простих громадян і щодо зміни клімату (діяльність: уточнюючі аргументи).

- Різні види діяльності можуть бути інтегровані в один дизайн або метод. В рамках проекту, присвяченого зміні клімату, наприклад, кліматичні моделі можуть бути використані для того, щоб різні групи зацікавлених сторін, експертів, політиків і так далі спільно генерувати і тестувати політичні пропозиції, отримуючи при цьому зворотній зв'язок від представницьких громадських панелей. Такий дизайн об'єднав би різні види діяльності: дослідження, дизайн, демократизацію та посередництво.

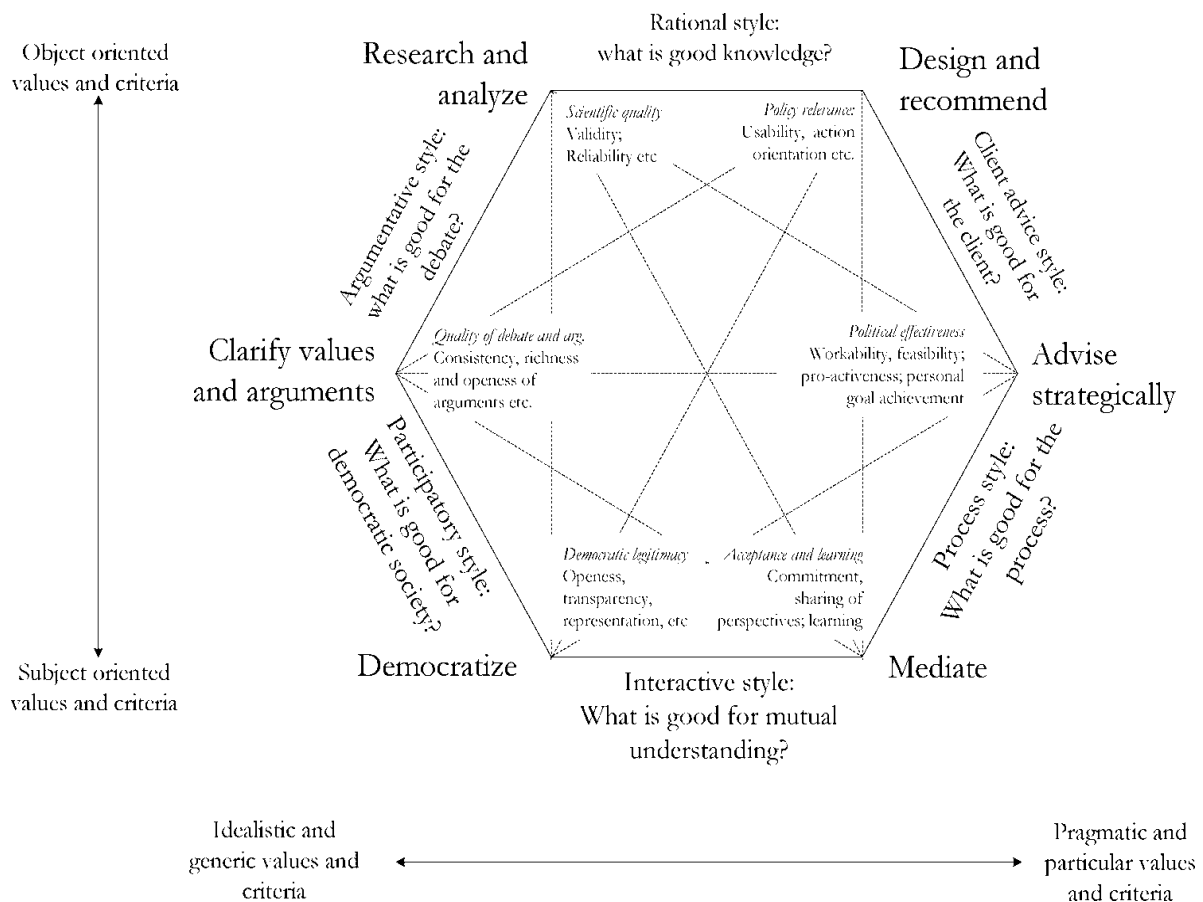


Рис. 22. Основні значення та критерії аналізу політики

Різні види діяльності та стилі базуються на основних цінностях та орієнтаціях. Значення визначають, яким чином політичний аналітик або інші будуть розглядати якість дослідження аналізу політики та критерії, які будуть застосовуватися для його вивчення. Ці критерії можна зробити явними, звернувшись з наступними питаннями:

- *Раціональний стиль.* Що таке хороші знання?
- *Аргументаційний стиль.* Що добре для дебатів?
- *Стиль консультацій з клієнтами.* Що добре для клієнта / власника проблеми?
- *Партисипативний стиль.* Що добре для демократичного суспільства?
- *Стиль процесу.* Що добре для цього процесу?
- *Інтерактивний стиль.* Що хорошого для взаєморозуміння?

Рис. 22 показує, що діяльність у верхній половині шестикутника – це у першу чергу *об'єктно-орієнтовані дії*: система, дизайн політики, аргументаційний аналіз. Діяльність внизу є *предметно-орієнтованою діяльністю*. Вони зосереджені в першу чергу на взаємодії між громадянами, зацікавленими сторонами, аналітиком і клієнтом. У той час як верхня половина діяльності, як правило, фіксується в продукті – наприклад, звіт, дизайн, комп'ютерна модель – ефекти нижньої половини діяльності, як правило, відображаються в якості самого процесу: збільшена база підтримки, взаєморозуміння, громадянство, навчання.

Відмінність «об'єкт-суб'єкт» перекладається на типи критеріїв оцінки, які будуть застосовуватися. Об'єктно-орієнтовані аналітики політики будуть оцінювати якість аналізу політики за його науковою строгістю або суттєвими ідеями, які він дав. Суб'єктно-орієнтовані політичні аналітики базуватимуть своє судження на внеску організованих інтеракцій між зацікавленими сторонами в процес прийняття рішень. Поворотним моментом між об'єктно-орієнтованою діяльністю є «з'ясування цінностей і аргументів» і «надання стратегічних консультацій». Вони можуть бути об'єктно-орієнтованими та/або орієнтованими на об'єкт.

Рис. 22 також показує, що діяльність на лівій стороні оцінюється за *ідеалістичними* та *загальними* критеріями для хорошого аналізу політики, такими як обґрунтованість, надійність, послідовність, справедливість, рівність або відкритість. Діяльність на правій стороні шестикутника оцінюється за *прагматичними* і *конкретними* критеріями, такими як працездатність, зручність використання, можливості, здійсненність або прийняття.

Ці критерії для аналізу якості проєкту або методу аналізу політики резюмуються в кейсі 7 і з'являються в кутах шестикутника на рис. 22.

## Кейс 7. Переклад цінностей на критерії якості.

### *Дослідження та аналіз*

Аналіз політики буде оцінюватися за предметними (науковими) критеріями якості, такими як обґрунтованість і надійність, використання та інтеграція найсучасніших знань, якість збору даних і формальна аргументація і перевірка висновків.

### *Дизайн і рекомендації*

Аналіз політики буде оцінюватися за інструментальними критеріями актуальності політики, такими як зручність використання та доступність для політиків, орієнтація на дії та використання, презентація та комунікабельність порад, зважування альтернатив, чіткий вибір та так далі.

### *Уточнення значень і аргументів*

Аналіз політики буде оцінюватися за якістю аргументації та критеріїв дебатів, такими як формальна логіка (послідовність), неформальна логіка (риторика та софізм) та якість дебатів з таких термінів, як багатство, нашарування та відкритість аргументів.

### *Консультувати стратегічно*

Аналіз політики буде оцінюватися за прагматичними та політичними критеріями ефективності, такими як «працездатність» порад, політична кмітливність та проактивне мислення, більший підхід (для клієнта) у складних середовищах (політична та стратегічна динаміка, сили та повноваження), націлювання та досягнення цілей.

### *Демократизація*

Аналіз політики оцінюватиметься за критеріями демократичної легітимності, такими як відкритість та прозорість процесу вироблення політики, представництво та рівність учасників та інтересів, відсутність маніпуляцій тощо.

### *Посередництво*

Аналіз політики буде оцінюватися за зовнішніми критеріями прийняття та навчання, такими як угода, яку взаємно незалежний актор досягає щодо процесу та / або змісту, підтримка та прихильність переговорному процесу та їх вирішення, вивчення інших сприйнять та рішення проблем.

## Роль політичного аналітика

Оскільки представлена модель заснована на діяльності, стилях та пов'язаних з ними цінностях, вона також генерує та організовує позитивні та негативні образи, метафори політичного аналітика. Деякі політичні аналітики дозволяють собі керуватися головним чином бажанням проводити об'єктивні наукові дослідження; Це об'єктивні *техніки*. На відміну від цього, інші прагнуть взаємодії зі своїм клієнтом, це *консультанти клієнтів* або консультанти. Деякі виступають за чітку точку зору, таку як більш жорстка екологічна політика; Те, як сприймається роль політичного аналітика, залежить від власних цінностей і позиції в політичному процесі. Вміла стратегічна порада або, наприклад, може бути високо оцінена його клієнтом, але зображена як найнята зброя опонентами свого клієнта. У таблиці 4 для кожної діяльності зображені позитивні і негативні образи ролі політичних аналітиків.

Таблиця 4

**Ролі політичного аналітика**

<i>Активність</i>	<i>Позитивне рольове зображення</i>	<i>Негативне рольове зображення</i>
дослідження та аналіз незалежності вченого	Об'єктивний дослідник моральний дослідник;	Технократ Настільний експерт;
Дизайн і рекомендація	Індиферентний експерт; Неупереджений радник	«Водій на задньому сидінні»
Уточнення значень і аргументів	Логіка або етика; Оповідач	Лінгвістичний пурист; «Журналіст»
Стратегічне консультування	Консультант клієнта	«Наймана зброя»
Демократизація	Місіонер	Утопічний
Посередник	Фасилітатор;	Маніпулятор менеджера процесів; Медіатор «Релятивіст»

**Перспективи області аналізу політики**

На рис. 23 представлена повна концептуальна модель, в якій діяльність з аналізу політики пов'язана з основними стилями та цінностями та ролями політичного аналітика. Рис. 23 дозволяє розмежовувати всі прояви і різновиди аналізу політики, а також розробляти нові підходи і методи. Методи, розроблені в основному в рамках одного стилю аналізу політики, можуть поєднуватися з ідеями з іншого стилю і адаптуватися до нових видів діяльності.

Нижче ми коротко повторимо функції моделі, тобто демаркацію, проєктування і оцінку.

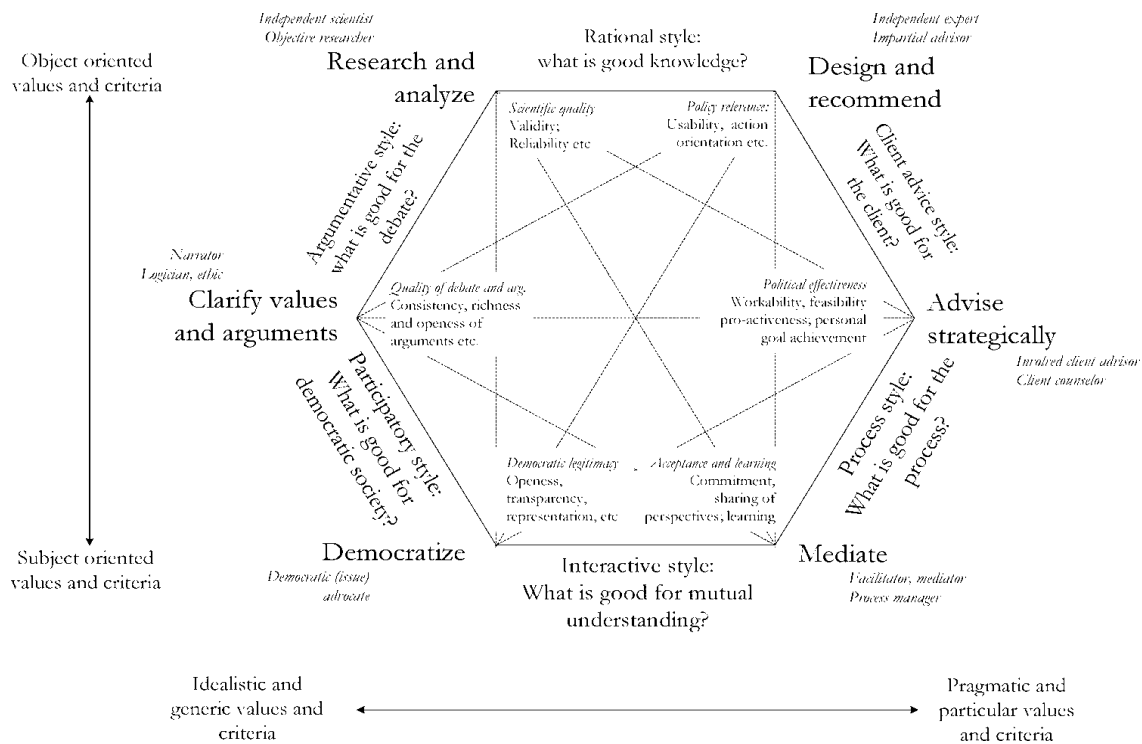


Рис. 23. Концептуальна модель аналізу політики

Аналіз політики характеризується амбіціями, а також амбівалентністю. Різні підходи критикують один одного, і дуже важко дефінувати і описати, що таке аналіз політики. Цінність представленої моделі полягає в тому, що вона показує, чому аналіз політики є амбівалентним і невловимим, а саме тому, що прихильники і опоненти міркують від різні пункти відправлення; про те, що вони роблять, чому вони це роблять, і про обмеження або, навпаки, про багатство дисципліни Розробка аналізу політики

Модель надає огляд багатства можливостей досліджень аналізу політики та взаємозв'язків між ними, і може допомогти в усвідомленому та творчому відображенні дизайну аналізу політики. Як правило, проекти аналізу політики вимагають індивідуального дизайну. Однак можна повернутися до стандартних методів аналізу політики, хоча вибір і поєднання методів буде залежати від досліджуваної проблеми. Модель точно не прагне грамотно прописати, як повинен бути розроблений аналіз політики. Навпаки, тому що ми виступаємо за творчість та інновації в розробці підходів, дій і методів. Можуть бути зроблені інноваційні комбінації досліджень, проектування, рекомендації, посередництва, аргументації та демократизації. При бажанні раціональний стиль аналізу політики може поєднуватися, наприклад, зі стилем процесу. Це було б «переплетенням» аналітичного або наукового дослідження в процесах медіації між сторонами.

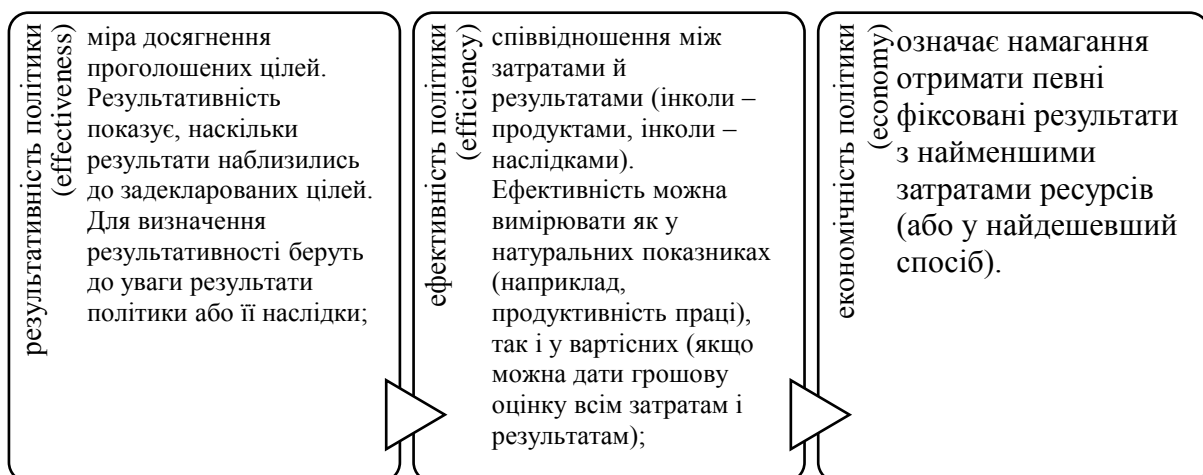
Ми розглядаємо дизайн аналізу політики, щоб включити розробку

нових методів аналізу політики, щоб забезпечити хорошу інтеграцію підгалузей. По суті, історія аналізу політики характеризується повторним застосуванням творчих і інтелектуальних комбінацій методів; Класичний метод і метод сценарію Delphi з'явилися як метод для вивчення майбутнього, але в даний час використовуються для стратегічних консультацій, посередництва і навіть демократизації в політиці Delphis, інтерактивних методи сценарію та сценарні семінари. Крос-імпакт-методи та методи аналізу зацікавлених сторін, які з'явилися як методи консультування клієнтів, тепер мають в основному інтерактивні програми та використовуються для медіації. Консенсусні конференції, які з'явилися як метод вивчення та посередництва між провідними експертами в галузі медицини наукові суперечки були перетворені в методи демократизації та участі громадськості.

### Оцінка аналізу політики

Кожна діяльність з аналізу політики ґрунтується (неявно) на уявленнях щодо якості та цілей аналізу політики.

**Оцінювання політики полягає в:**



Тому проекти аналізу політики можна розглядати з різних точок зору. Це може призвести до різних думок про успіх або невдачу, якість або недоліки. Предметно ретельне і обґрунтоване дослідження може бути непридатним для клієнта. Блискучий і дієвий компроміс, який виходить з глухого кута, може ґрунтуватися на нісенітниці, укладеній шляхом переговорів, або може порушувати або маніпулювати інтересами законних учасників. Подібні конфлікти майже притаманні кожній оцінці значних проектів аналізу політики. У розробці та оцінці політичний аналітик намагається якомога краще впоратися з цією напруженістю та дилемами, або роблячи вибір, або знаходячи нові маршрути.

### **1.2.2. Вивчення політичного процесу**

Вивчення державної політики має «довгу історію і коротке минуле», в якій існує давня традиція розслідування дій уряду (Morgan et al., 2009; Хейвуд, 2007; Wolff, 2006), в той час як систематичне вивчення політики з використанням академічних рамок датується лише шістьма десятиліттями. Однак за цей порівняно короткий період інтерес до вивчення політичного процесу значно зріс і характеризується значною кількістю перекриваються, але дискретних перспектив. Таким чином, сучасні дослідження державної політики можна розуміти як:

*... вільно організована сукупність заповідей і позицій, а не щільно інтегрований орган систематичних знань, більше мистецтва і ремесла, ніж справжньої «науки».*

Навігація в цьому різноманітті може бути менш обтяжливим завданням через розуміння того, що дослідження державної політики в значній мірі розділені між знаннями для політики та знаннями про політичний процес. Політика знань «за» в основному відноситься до знань, отриманих за допомогою емпіричної оцінки та нормативної оцінки, тим самим, що стосується збору інформації для надання допомоги політикам і постоцінки реалізації ініціативи. На відміну від цього, знання «про» політичний процес зосереджені на «чому» і «як» прийняття політики. Вона менш зосереджена на нормативній оцінці,

*... з'ясування того, чому уряди звертають увагу на деякі проблеми, а не на інші (встановлення порядку денного), чому політика змінюється або залишається стабільною з плином часу, і звідки береться політика.*

З огляду на фокус даного дослідження на розгляді політичного процесу як складового, так і виявлення раціональності через різні інтерпретації значення політики, ця теза в першу чергу зосереджується на «чому» і «як» формування політики. Таким чином, це пов'язано зі знанням «про» політичний процес.

Різноманітність теоретичних підходів була застосована до досліджень політичного процесу. До них відносяться, але не обмежуються ними, концептуальні рамки, запозичені з: *раціонального вибору* (Ostrom, 2011; Шарпф, 1997); *історичний* (Райнер, 2009; Сандерс, 2006; Тален, 1999); та *соціологічний інституціоналізм* (Беланд, 2005; 2009; Хей, 2006; Скотт, 2008); *мережевий орієнтований аналіз* (Компстон, 2009; Кеніс і Шнайдер, 1991; Мердок, 2000; Родос, 1997; 2006); *робота, поінформована науково-технічними дослідженнями* (Берджесс та ін., 2000; Коллінз та ін., 2009; Латур, 2005); *і марксистські натхненні підходи* (Howlett, 2010; О'Салліван, 2003); *на додаток до роботи, керуючись різними формами теорії структурування* (Кроулі, 2006; Дельмас, 2002; О'Салліван, 2010); та *постструктуралістський аналіз* (Готтвейс, 2003; Хоуарт, 2010). Однак з



початку 1990-х років академічні дебати щодо знань «про» політичний процес «явно домінують у трьох основних підходах, на які посилаються», а саме: адвокаційна коаліційна структура, теорія переривчастої рівноваги та рамки множинних потоків. Таке домінування широко відображається в науковій літературі щодо теорії політичних процесів. Таким чином, критична оцінка гармонізації таких рамок з інтерпретаційною онтологічною та гносеологічною перспективою полегшує побудову прагматичного курсу через заплутану область конкуруючих концептуальних підходів, уникаючи нездійсненого завдання намагатися переглянути постійно розширюється плеяду теорії походять з безлічі дисциплін і згодом застосовуються «до» політичного процесу. Тим не менш, якщо міркування таких неполітичних конкретних теорій процесу дають потенційно корисне розуміння для досліджень «політичного процесу», особливості таких теорій можуть будуть розглянуті і їх користь критично оцінена.

### **Структура адвокаційної коаліції**

*Рамка адвокаційної коаліції* (ACF) була спочатку сформульована Полом Сабатьє (1988) і Ханом Дженкінсом-Смітом (1990), а потім розроблена Сабатьє спільно з різними вченими (Сабатьє і Дженкінс-Сміт, 1999; Сабатьє і Вейбле, 2007; Зафонте і Сабатьє, 1998). Зосереджений на поведінці осіб, які займаються конкретними політичними питаннями, ACF зосереджений на діяльності «учасників, які регулярно прагнуть впливати на політику» в рамках підсистеми політики, «що характеризується як функціональним / матеріальним виміром (наприклад, водною політикою), так і територіальним (наприклад, Каліфорнія)».

ACF пропонує потенційно вигідні засоби для участі в дослідженні «процесу» політики. Зокрема, фокус її коаліції, увага до динаміки підсистеми політики та усвідомлення впливу контексту на зміну політики забезпечує системний підхід до «розуміння сузір'я ідей, інститутів та інтересів, які сходяться в будь-якому політичній діяльності».

*По-перше*, ACF передбачає, що адвокаційні коаліції складаються з учасників, пов'язаних між собою «клеєм» основних політичних переконань. Неясно, однак, як такі переконання складаються, з ACF теоретики, як видається, «прийняти ці переконання як апіорі». Ця презумпція розглядає комунікацію виключно як процес передачі інформації, а не як спосіб створення сенсу. Тому комунікація сприймається як просто відображення об'єктивної зовнішньої реальності, а не складання переконань, що проявляються в принципах управління. Це обмеження ще більше посилюється пов'язаною епістемологічною прихильністю теоретиків ACF до тестування фальсифікованих гіпотез. Така вірність дедуктивній логіці природознавства передбачає політичну діяльність, засновану на загальноновизнаних об'єктивних «фактах», а не на різних ступенях міжсуб'єктивного консенсусу щодо інтерпретації реальності. Отже,

онтологічні та гносеологічні передумови фреймворку роблять його непридатним для дослідження ролі, яку відіграють різні прояви міжсуб'єктивного знання, властивого осмисленню в процесі політики.

*По-друге*, АСФ заснований на «сильному раціоналістичному уявленні про когнітивні зміни», в якому передбачається, що ті, хто пропонує засіб вирішення проблеми, роблять це після ретельного розгляду питання і розробляють рішення спеціально у відповідь на нього. Ця логіка передбачає лінійні міркування від вирішення питання до питання і припускає, що ті, хто представляє таке політичне рішення, мають чітку, унікальну оцінку того, в чому полягає проблема. Отже, ця гносеологічна перспектива «не пропонує способу розуміння того, як політики мають справу з двозначністю і як двозначність може ставитися до політичних змін і навчання». Таким чином, пояснювальний потенціал АСФ обмежений щодо появи політичного підходу, такого як ГІ в Ірландії, де такий підхід сприймається для виправлення широкого спектру екологічних, економічних та соціальних проблем, які традиційно характеризуються двозначністю вирішення.

*По-третє*, коли АСФ пояснює швидку появу нової політики, це сприймається як таке, що відбувається у відповідь на «швидкі зміни у зовнішньому світі[що] дає «шоки» політикам, порушуючи стабільні моделі інтересів та обмінів». Такі «потрясіння» можуть включати економічні кризи (Сабатьє, 1988) або екологічні катастрофи (Олбрайт, 2011). В результаті цього причинно-наслідкового припущення, користь АСФ для розслідування ГІ в Ірландії обмежена через його швидку появу, де не робиться посилення на конкретний зовнішній шок.

*Нарешті*, АСФ ґрунтується на змагальній політиці і, за визнанням його автора, «ймовірно, найбільше підходить для складності плюралістичних режимів». Припускаючи конкуренцію, а не консенсус у пошуку цілей політики реалізації (Сабатьє, 1998; 2007), пояснювальний потенціал АСФ, таким чином, згортається в ситуаціях, коли підписка на політичний підхід відбулася за відсутності конкурсу щодо сенсу або застосовності, таких як Поява ГІ в Ірландії.

### **Теорія балансової рівноваги**

На відміну від АСФ, роль створення сенсу в складанні сприйняття реальності, що розглядається політикою, приділяється більшій популярності в теорії пунктуованої рівноваги (ПЕТ). Спочатку розроблений Баумгартнером і Джонсом (1991; 1993) з особливим посиленням на бюджетну та податкову політику в Північній Америці, ПЕТ був застосований до ряду сфер політики (Raretto, 2006; Робінсон, 2004) юрисдикцій (Александрова та ін., 2012; Джон і Маргетс, 2003; Мортенсен, 2005).

Спираючись на роботу Ентоні Даунса (1972) щодо встановлення порядку денного, ПЕТ прагне пояснити, як тривалий період політичної «рівноваги» може бути «перемежований» викликами для політичної роботи

субсистемних суб'єктів, що впливають з непропорційного розподілу уваги. Тому теоретики ПЕТ припускають, що порядок денний політики періодично функціонує шляхом «вибору, керованою увагою», в якому домінування існуючого образу політики стає предметом суперечок, переживає порівняно швидкі зміни і згодом врегульовується в інший період стабільної рівноваги, в якому може з'явитися і стати новий образ політики. домінант.

Концентрація ПЕТ на інтерпретації «образу політики» як механізму як стабільності, так і змін забезпечує корисний спосіб уявити собі роль, яку відіграє сенс у політичному процесі. Також потенційною перевагою для розслідування швидкого виникнення GI в Ірландії є увага теорії до швидких змін політики, на відміну від затяжного процесу навчання, орієнтованого на політику, який в першу чергу стосується АСФ. Крім того, проводячи паралелі з АСФ, акцент ПЕТ на концепції підсистеми політики пропонує узгоджене зображення взаємодії між акторами, установами та ідеями в розробці політики. Тим не менш, ряд передумов теорії роблять проблематичним її використання для дослідження появи, еволюції та інституціоналізації GI в Ірландії.

*По-перше*, теоретики ПЕТ розглядають акторів у підсистемі як таких, що прагнуть протистояти тиску на зміни та виключати тих, хто не вважається корисним для просування політичного іміджу, який вони відстоюють. Коли зміни відбуваються, це сприймається субсистемними субсистемами як виклик їх легітимності в розробці політики. Таким чином, ПЕТ відображає своє походження в контексті північноамериканської політики Конгресу, припускаючи плюралістичну формою розвитку змагальної політики. Тут підкреслюється конкуренція, а не консенсус щодо зміни політики. Це робить аспекти ПЕТ проблематичними у випадках, коли відбувається неконкурентна та широка згода на пропаганду політики.

*По-друге*, ПЕТ може бути підданий критиці за його презумпцію того, що стимул для змін є повністю зовнішнім для підсистеми політики, будь то шляхом підвищення суспільного інтересу або уваги з боку політичної арени. Ця проблема посилюється акцентом на вплив засобів масової інформації на спрямування занепокоєння щодо діяльності суб'єктів у рамках підсистеми політики. Дійсно, заперечуючи мотивацію та/або потенціал для суб'єктів як всередині, так і в союзі з підсистемою політики для пошуку трансформації існуючого політичного підходу, ПЕТ ігнорує можливість внутрішньо ініційованої переорієнтації принципів управління питаннями.

*По-третє*, хоча акцент робиться на «місцях», в яких можуть відбуватися проблеми з існуючими політичними образами, наприклад, політичні дебати або через правову систему, механізми, що використовуються при рефреймінгу образу політики, не уточнюються. Дійсно, висуваючи на перший план важливість розподілу громадської та політичної уваги в поясненні «чому» політичний підхід може швидко змінитися, теоретики ПЕТ продемонстрували загальну упередженість щодо

кількісного вимірювання змін інтересу та ставлення до питань, замість того, щоб прояснити процеси, за допомогою яких відбувається така швидка зміна, що супроводжується зміною сприйняття сенсу. Це зробило ПЕТ неефективним при поясненні процесів, за допомогою яких новий політичний підхід піднімається на порядок денний прийняття рішень, заснований на змінах після розпуску раніше домінуючого політичного іміджу. Таким чином, ПЕТ краще пояснює розпуск політичного підходу, ніж поява нового. Оскільки дане дослідження стосується появи нового політичного підходу, переваги ПЕТ можуть бути обмежені поясненням сприйняття недоліків з політикою, яку замінює ГІ.

### **Фреймворк кількох потоків**

На відміну від ACF і PÉT, Framework декількох потоків (MSF) в першу чергу пов'язана з поясненням того, як відбувається встановлення порядку денного «як». Отже, він представляє більш вигідну теоретичну структуру для з'ясування виникнення, еволюції та інституціоналізації ГІ в Ірландії. Виходячи з аналітичної роботи Джона Кінгдона (1984) щодо ініціювання політики в Конгресі Сполучених Штатів, MSF пропонує аналітичний поділ ситуацій прийняття рішень на серію незалежних потоків, які розглядаються як «проблеми», «політика» (рішення) і «політика» (система). Результати є наслідком того, як ці потоки пов'язані між собою. MSF теоретизує, що зв'язок цих потоків у критичні моменти призводить до найбільшого потенціалу для зміни порядку денного державної політики.

MSF представляє ряд переваг для вивчення появи, еволюції та інституціоналізації ГІ в Ірландії.

*По-перше*, утверджуючи фундаментальну позицію, зайняту представництвом питань та рішень у приєднанні проблем до політики, MSF неявно бере на себе центральність презентації та сприйняття в цьому процесі зв'язку. Тут передбачається, що «факти», що оточують проблему, можуть бути соціально побудованими, а не об'єктивно наведеними. Таким чином, онтологічна передумова MSF надає перевагу ролі осмислення в конституції та інтерпретації реальності, що розглядається політикою.

*По-друге*, на відміну від ACF, епістемологічні цілі MSF не тягнуть за собою генерації і тестування фальсифікованих гіпотез). Швидше, MSF орієнтована на контекст умовних факторів, які полегшують процес з'єднання. Виходячи з його основи в моделі сміттевого бака (Коен та ін., 1972; березень 1997 року; Олсен, 2001), MSF підкреслює вплив політичного процесу, що здійснюється участю, термінами, а також соціально-економічними, екологічними та політичними умовами, проти яких діє політична діяльність. Вчені MSF розглядають такі контекстні умовні впливи як часто ефективні контрінтуїтивні можливості, в яких рішення можуть бути вказані до ідентифікації проблем. Це відрізняється від лінійної логіки як ACF, так і PÉT, які передбачають обставини

тимчасової прогресії від задач до розв'язання.

Отже, MSF пропонує концептуальні засоби для структурування пояснення того, як створення сенсу може працювати через процес з'єднання, здавалося б, своєрідним способом, щоб забезпечити видиму ясність у моменти проблемної невизначеності політики. Таким чином, беручи до уваги контексти політичної діяльності, MSF надає теоретичні засоби, за допомогою яких можна налаштувати пояснення як «чому», так і «як» може виникнути новий політичний підхід.

*По-третє*, на додаток до пояснення того, «як» працює процес встановлення порядку денного, MSF створює концептуальну основу для пояснення того, як це може швидко статися. Крім того, це пояснення не ґрунтується на стимулах, що виходять за межі підсистеми політики, будь то екзогенно отримані «потрясіння» (Сабатьє, 1998) або увага громадських і політичних суб'єктів, які зазвичай не беруть участі в політичній діяльності. Замість цього MSF дозволяє зрозуміти, як політика швидко піднімається до порядку денного прийняття рішень в силу активності учасників «в рамках» підсистеми політики і проти нормальних соціально-економічних, екологічних і політичних обставин, хоча це не виключає швидкого розміщення питань на порядку денному в періоди кризи та/або інтенсивної уваги громадськості.

Нарешті, хоча плюралістичній політиці сприяє MSF, на відміну від приміщень як ACF, так і PET, вона не залежить від змагальних форм розробки політики. Дійсно, теоретики MSF вважають, що розробка політики може відбуватися через процес консенсусу.

### **Основні елементи MSF**

MSF спирається на ідею «зв'язку», в якій проблеми пов'язані з політикою на тлі сприятливих політичних умов. Час має суть у зв'язуванні цих трьох «потоків» проблем, політики та політики, з визначення та використання можливостей для просування політики, що сприймається як важливий елемент у поясненні вознесіння пропозицій до порядку денного рішення. Вважається, що цей зв'язок є результатом стратегічних дій конкретних агентів, званих «підприємцями політики». Таким чином, щоб оцінити роботу МСП, необхідно зрозуміти, як задумана така політика підприємців.

### **Політика підприємців**

Кінгдон (1984) виводить з його вивчення діяльності з встановлення порядку денного, що деякі мотивовані суб'єкти можуть проявляти значну здатність висвітлювати обізнаність про конкретні політичні проблеми, представляти політичні рішення, будувати коаліції підтримки для підтримуваного рішення та забезпечувати політику зміна. Він стверджує, що такі прихильники досягають успіху, тому що вони демонструють високий

ступінь підприємницької здатності зв'язувати проблему, політику і політичні потоки. Він називає таких прихильників зміни політики, політичних *підприємців*. Академічна література, що обговорює атрибути політики підприємців, поділяє ряд ключових тем. Хоча вони взаємопов'язані, вони можуть бути широко інтерпретовані і класифіковані як особиста *вдача*, *професійна позиція*, *сприятливі зв'язки*, *політична хватка* і *презентаційні навички*.

#### *Особиста вдача*

Література, що обговорює політичне підприємництво, явно або неявно ґрунтується на припущенні, що інтереси таких агентів мотивовані більш ніж звичним дотриманням нерозбірливої діяльності. Дійсно, Кінгдон (1984) визначив «чисту завзятість» або наполегливість як центральну характеристику політичних підприємців.

#### *Професійна позиція*

Кінгдон (1984) пропонує, щоб підприємець зазвичай мав якусь «претензію на слухання». Це твердження має одне з трьох джерел: «експертиза», наприклад, з наукових, технічних або юридичних питань; або політично санкціонована позиція «прийняття рішень» (Кінгдон, 1984, 189). Додатковий вимір до цього надає Теодоро (2009), який припускає, що прийняття політичних інновацій пов'язане з кар'єрними шляхами та організаційною мобільністю вищих державних службовців. Зокрема, такі адміністратори можуть носити з собою ідеї під час руху між робочими місцями або їм надається можливість просувати нову політику після просування на посаду прийняття рішень.

#### *Сприятливі зв'язки*

Пов'язаний з «професійною позицією» політичного підприємця, але відрізняється через зосередження уваги на відносинах, а не мандаті, Кінгдон (1984) приділяє особливу увагу важливості політичних зв'язків з підприємницькою діяльністю. Захаріадіс (2007) підтримує твердження Кінгдона, припускаючи з його дослідження британської політики, що більш успішними підприємцями в сфері державної політики є ті, хто має більший доступ до осіб, які приймають політичні рішення.

Спираючись на попередні дослідження, Мінтром і Норман (2009) ще більше підкреслюють роль «зв'язків», пропонуючи підприємцям найбільш успішні в реалізації політики практики, коли вони експлуатують свої особисті та професійні відносини як всередині, так і за межами певної групи прихильників політики. Це явище обговорювалося, обґрунтовувалося і розширювалося Коскі (2010), який робить висновок, що професійні мережі є важливим фактором поширення концепції політики у випадках питань, що не користуються гучною «увагою порядку денного». Такі питання з низьким рівнем важливості включають в себе важко зрозуміти технічні питання або політику, що застосовується до вузького набору професіоналів.

### *Політична хватка*

Кінгдон (1984) припускає, що «навички ведення переговорів» є важливим атрибутом успішних політичних підприємців. Аналогічно, але з більшим поясненням, Мінтром і Норман (2009) пропонують значення «соціальної гостроти» в підприємницькій діяльності. Це вони розглядають як розуміння, показане підприємцями ідей, мотивів і турбот інших в контексті їх місцевої політики. Передбачається, що ті підприємці, які користуються близькими відносинами з суб'єктами як внутрішніми, так і зовнішніми групами, що виступають за певну політичну ініціативу, підбурюють, підтримують і сприяють консенсусу з іншими.

Крім того, пропонується, що «лідерство за прикладом» є потенційно важливою рисою, характерною для підприємницької діяльності. Передбачається, що це може значно сприяти завойовуванню довіри серед інших акторів і, отже, зміцнити імпульс для змін. Таким чином, саме через «політичну хватку» реалізуються «сприятливі зв'язки».

### *Навички презентації*

Мінтром і Норман (2009) стверджують, що, оскільки проблеми незмінно пов'язані з декількома атрибутами, як визначаються ці проблеми і які проблемні атрибути висвітлені в політичних дискусіях, можуть визначати, які суб'єкти приділяють їм увагу. З огляду на це, визначення політичних проблем завжди є політичним актом, вкоріненим і опосередкованим «очікуванням майбутніх обмежень», такими як бюджетні обмеження, прийнятність цінностей і сприйняття «технічної доцільності». Як актори, які прагнуть сприяти змінам політики, політичні підприємці приділяють значну увагу визначенню проблем. Серед іншого, це може включати в себе представлення доказів таким чином, щоб припустити, що криза вже близько, знаходячи способи підкреслити невдачі поточної політики, і залучаючи підтримку з боку суб'єктів, що виходять за рамки безпосереднього масштабу проблеми, тим самим розширюючи «політичний простір» тих, хто виступає за політичну ініціативу.

Таким чином, різні теми, які поділяє академічна література, тлумачать політичних підприємців як такі, що володіють мотивацією та творчістю в переговорах про потенційні обмеження та можливості, представлені їх професійними та особистими контекстами. Центральним у цьому є роль переконання в діяльності таких агентів. Оскільки переконання нерозривно пов'язане з формами представництва, викликаними сенсом здійснення діяльності, концепція політики підприємництва забезпечує корисний спосіб виявлення, дослідження та пояснення діяльності агентів у виникненні, еволюції та інституціоналізації підходу політики планування. Однак повне розуміння ролі підприємництва в процесі політики вимагає розуміння того, як MSF розглядає різні «потіки», які «пов'язані» через процеси осмислення діяльності.

### **Потік проблем**

Ключем до потоку проблем MSF є роль, яку відіграє представлення

проблем. Це зосереджується на пов'язаних з ними видах діяльності «постановки проблем» та «визначення проблем», кожна з яких обговорюється нижче.

#### *Проблема з постановкою*

Кінгдон припускає, що «порівняння» і «категорії» сприяють виявленню проблем. Посилаючись на приклад раннього домінування Радянського Союзу в космічній гонці, Кінгдон теоретизує, що «порівняння» між минулими виступами та /або між виступами інших призводить до переоцінки обставин, які раніше вважалися неproblemними як небажані.

Крім того, обговорюючи перекласифікацію доступності в громадському транспорті людям з обмеженими можливостями протягом 1970-х років від дизайну до питання громадянських прав, Кінгдон (припускає, що «категорії» є особливо важливим аспектом визначення проблеми. Розширюючи це, Кінгдон припускає, що поява нової категорії є «сигнальною подією державної політики», яка окреслює способи сприйняття проблеми. Однак саме через процеси «визначення проблеми» «перцептивний, інтерпретаційний елемент» перетворює проблеми, поставлені шляхом порівняння та категорії, на конкретні питання, що вимагають уваги.

#### *Визначення проблеми*

Теоретики MSF вважають, що визначення проблеми діє за допомогою «індикаторів», «фокусування подій» та «зворотного зв'язку». За словами Кінгдона, зміна індикатора випуску може сприйматися як провал існуючого підходу. Таким чином, він постулює, що «побудова індикатора і змусити інших погодитися на його цінність стає основною турботою тих, хто наполягає на зміні політики». Крім того, спираючись на великий банк даних інтерв'ю, він стверджує, що чим більш кількісний показник, тим більшою силою уваги він користується щодо «проблем, які менш підраховуються».

Відзначаючи, що проблеми часто не самосвідомі за показниками, Кінгдон припускає, що увага може бути захоплена «фокусуючою подією», такою як криза (Кілер, 1993), катастрофа (Birkland, 1997; 2004) або особистий досвід політика (Zahariadis, 2003).

І Кінгдон (1984), і пізніше Захаріадіс (2007) також окреслюють важливість зворотного зв'язку з попередніми або сучасними програмами, допомагаючи визначити формат, в якому стан сприймається як проблема. Успішна реалізація рішення щодо одного проблемного питання може перекинутися на інше, запропонувавши можливості для поліпшення негативно сприйнятого стану, можливе рішення якого сприймається як схоже на те, що працювало в іншому місці.

Таким чином, ця структура пропонує корисний спосіб налаштувати пояснювальний звіт про те, як сенс створення функцій у складанні проблемної реальності, на яку орієнтований політичний підхід. При цьому MSF забезпечує чітку основу для вивчення питань «чому» і «як» стають



інтерпретованими як проблемні, і, таким чином, ґрунтуються на зв'язку з пропозиціями в політичному потоці. Однак повна оцінка процесів, за допомогою яких це відбувається, вимагає розуміння того, як MSF концептуалізує динаміку потоку політики.

### Потік політики

Кінгдон (1984) описує, як безліч ідей генеруються серед спільнот фахівців з політики, таких як бюрократи, вчені та дослідники, які поділяють спільний інтерес в єдиній або пов'язаній області політики, такі як екологічна, кримінальна, транспортна або медична політика. За даними MSF, виживання і підйом до втілення ідей в рамках політичного потоку сильно залежить від їх сприйнятої «технічної доцільності», «прийнятності цінностей» і «бюджетних наслідків».



Рис. 24. Характеристика внутрішньої політики

*Технічна доцільність* відноситься до прогнозованої легкості реалізації політики. У дослідженні погіршення під поверхневої залізничної лінії в Сполучених Штатах в 1970-х роках Кінгдон робить висновок, що ступінь передбачуваної складності ідеї впливає на її поглинання. Вчені MSF також зберігають важливість *прийнятності*, стверджуючи, що політика, яка узгоджується з цінностями широкого кола фахівців, має більше шансів на реалізацію. Посилаючись на важливість бюджетних наслідків, Кінгдон обговорює, як *передбачувані надмірні* витрати, необхідні пропозиціям, які прагнули оновити наземні та метро залізничні послуги в США, перешкоджали їх привабливості серед громад фахівців, що працюють у цій галузі політики.

Таким чином, MSF розглядає потік політики як засіб, за допомогою

якого можна організувати умови інтерпретації, які дозволяють і обмежують витривалість політичної ідеї. Вона досягає цього шляхом послідовного налаштування критеріїв, за якими політичні підприємці прагнуть сформулювати переконливі аргументи. Отже, потік політики забезпечує корисний засіб, за допомогою якого можна структурувати пояснення ролі, яку відіграє сенс у просуванні політичних ідей. Тим не менш, повне розуміння того, як така діяльність з виготовлення сенсу може працювати в рамках MSF, вимагає розгляду рамок «політичного потоку».

### **Політичний потік**

Третій і останній потік гіпотези MSF стосується політичного контексту, проти якого запропонована нова політика піднімається на порядок денний прийняття рішень. Вивчення Кінгдоном (1984) дебатів щодо медичного страхування та діяльності Міністерства транспорту США в 1970-х роках приводить його до висновку, що політичний потік складається з трьох елементів, а саме: «національний настрій», «організовані політичні сили» та адміністративний або законодавчий «обіг». Концепція національного настрою, теоретизована Кінгдоном, відноситься до думки, що досить значна кількість людей в тій чи іншій країні, як правило, мислить за спільними лініями і що це спільне загальне сприйняття. Час від часу змінюються помітними способами. Пов'язуючи національні настрої з впливом організованих політичних сил, Захаріадіс (2007) зазначає, що в разі суперечливих поглядів політики можуть сформулювати образ збалансованої підтримки та опозиції, що дозволяє адаптуватися у відповідь на зміну настрою або ваги групового тиску інтересів, нахилиючи цей баланс, тим самим впливаючи на популярність або неясність проблеми. На додаток до вищесказаного, адміністративний або законодавчий обіг може вплинути на порядок денний політики, оскільки ті, хто займає посаду, надають пріоритет різним питанням.

Переробляючи погляд моделі сміттевого бака щодо існування потоку ситуації вибору (різні «сміттеві баки»), MSF гіпотези, які такі випадки, як адміністративний обіг, фокусування подій або зміни в національні настрої дають можливість підприємцям «парувати» або об'єднувати три потоки проблем, політики та політики.

### **Вікна потенційної угоди**

По-різному згадується як «вікна політики», «вікна можливостей»



Рис. 25. Функції держави

(Кінгдон, 1984) і «вікна можливостей», теоретики MSF розглядають такі вікна як моменти можливостей для підприємців просувати свої політичні рішення або привертати увагу до своїх проблем. Тут підприємці, прагнучи просунути політичну пропозицію, надають проблеми політиці і зіставляють

їх з подіями в політичному потоці, використовуючи відкриття вікна можливостей.

Досліджуючи в сфері лісової політики, Боскаріно (2009) обґрунтував ці відрахування, виявивши, що дві правозахисні групи, Sierra Club і Товариство дикої природи, займаються «проблемним серфінгом», щоб прикріпити «своє рішення сталого лісового господарства до різних політичних проблем в різний час». Відповідно до гіпотези Кінгдона про політичний потік, Боскаріно (2009) також зазначає, як обидві групи реагували на більш широкі питання громадської дискусії, включаючи зміну клімату та економіку, змінюючи зміст своїх аргументів, щоб відобразити зростаючі засоби масової інформації. висвітлення таких питань.

Отже, по суті, гіпотеза MSF щодо встановлення порядку денного та специфікації альтернативної політики може бути узагальнена наступним чином:

*Повний зв'язок об'єднує всі три потоки – проблеми, політику та політику – в єдиний пакет. Прихильники нової політичної ініціативи не тільки користуються політично сприятливими моментами, а й стверджують, що їхня пропозиція є вирішенням нагальної проблеми. Аналогічним чином, підприємці, стурбовані конкретною проблемою пошуку рішень у політичному потоці, щоб з'єднатися зі своєю проблемою, а потім намагаються скористатися політичною сприйнятливістю в певні моменти часу, щоб підштовхнути пакет проблем і рішень. У точках по дорозі є часткові зв'язки: рішення проблем, але без сприйнятливого політичного клімату; політика до пропозицій, але без відчуття того, що нагальна проблема вирішується; політика і проблеми, як закликаючи до дії, але без доступної альтернативи адвокатуванню. Але повне об'єднання всіх трьох потоків значно підвищує шанси на те, що предмет міцно закріпиться на порядку денному прийняття рішень.*

### **Критична оцінка MSF**

#### **Загальні заслуги**

Відхід MSF від моделі розробки додаткової політики і його зосередження уваги на швидкій появі політики надало йому особливий резонанс серед аналітиків, які вивчають швидкі зміни в розробці політичного порядку денного. Крім того, важливість надана підприємницькій діяльності в «процесі з'єднання» полегшує тонке розуміння ролі конкретних агентів у представництві питань та просуванні в процесі політики (Боскаріно, 2009; Захаріадіс, 2003; 2007).

#### **Конкретні переваги**

MSF представляє ряд конкретних переваг для вивчення появи, еволюції та інституціоналізації ГІ в Ірландії.

*По-перше*, на передньому плані ролі репрезентації та інтерпретації в процесі з'єднання, MSF надає перевагу ролі створення сенсу в конституції та інтерпретації реальності, що розглядається політикою. Таким чином, вона

гармонізує з онтологічними та гносеологічними передумовами соціального конструктивізму, властивими інтерпретаційному вивченню політичного процесу.

По-друге, MSF надає альтернативу теорії багатьох політичних процесів, уникаючи припущень про **змагальний характер розробки політики** (Сабатьє, 1988; Сабатьє і Дженкінс-Сміт, 1999; Сабатьє і Вейбл, 2007) або зниження мотивації агента до максимізації корисності (Кеніс і Шнайдер, 1991; Кісер і Остром, 1982). Отже, MSF надає вигідну пояснювальну базу, в якій можна налаштувати розуміння динаміки політичних процесів, в якій поява, еволюція та інституціоналізація політичного підходу відбувалася за очевидної відсутності розбіжностей або конкурсу.

Нарешті, вчені MSF просувають розуміння динаміки політичних процесів, в якій рішення можуть бути сформульовані до ідентифікації проблем. Це відрізняється від лінійної логіки більшості теорій політичних процесів (наприклад, ACF і PET), в якій передбачається, що нова політика з'являється в тимчасовій прогресії від ідентифікації проблем до специфікації рішення. Відповідно, MSF пропонує концептуальні засоби для налаштування пояснення як «чому», так і «як» новий підхід до політики може виникнути через специфікацію політичного рішення безлічі проблем. Дійсно, спираючись на дослідження, проведені у Великобританії, Франції та Греції, Захаріадіс (2003; 2007) робить висновок, що MSF найкраще розглядати як теоретичний пристрій для вивчення зміни політики в умовах проблемної «двозначності». Зокрема, він стверджує, що MSF полегшує розуміння ключової ролі, яку відіграють підприємці в переконливому представленні інформації. Таким чином, він стверджує, що, *у світі, наповненому двозначністю, найважливішим аспектом підприємницької діяльності є не переслідування власних інтересів, а уточнення або створення сенсу для тих політиків та інших, які мають проблемні переваги.* (Захаріадіс, 2003).

Таким чином, науковець постулює, що підприємці мають важливе значення постачальників у своїх зусиллях з з'єднання. Таким чином, MSF поставляє концептуальну структуру, в якій для побудови пояснення «чому» GI виникла, «як» вона виникла і розвивалася, «які» ідеї він просуває, «хто» просував його і «чому» вони зробили це. Отже, MSF допомагає з'ясувати раціональність, що лежать в основі принципів управління земельними ресурсами, втілених підходом до політики планування.

Тим не менш, було виявлено ряд обмежень пояснювального потенціалу фреймворку. Вони розглянуті нижче.

### **Обмеження**

Хоча окремі елементи MSF надають корисний засіб для концептуалізації політичного процесу, відсутня аналітична ясність щодо ряду компонентів фреймворку. Зокрема, концепції «вікон можливостей», «підприємців» та «політичного потоку» є недостатньо обмежувальними та/або розпливчастими.

### *Концепція потенційних вікон*

Ні Кінгдон (1984), ні ті, хто найактивніше прагнув застосувати MSF у своїх дослідженнях надали детальний опис того, як можуть бути створені різні форми політичних вікон. Замість цього теоретики MSF вважають за краще зосередитися на характеристиках різних потоків або ролі підприємців у зв'язуванні цих потоків на тлі вікна політики. Це викликало критичний коментар від вчених, які намагаються застосувати MSF до місцевих проблем (Робінсон і Еллер, 2010). Через огляд літератури, пов'язаної з MSF, Хоулетт, Рамеш і Перл (2009) спробували вирішити цю невдачу, припустивши, що вікна політики можуть розумітися щодо їх походження в проблемах або політиці та ступеня їх регулярності (Кобб і Прімо, 2003; Теппер, 2004). Однак деякі недоліки теорії залишаються в значній мірі невирішеними. Дійсно, в той час як гіпотеза про існування вікон можливостей є корисним механізмом для вивчення тимчасової динаміки політичного процесу, Кінгдон (1984) повторив твердження про коротку тривалість таких вікон, фактично не вказуючи ймовірний період їх відкриття, вимагає роз'яснень.

Пов'язана з цим питанням додаткова критика щодо того, як і творці MSF (Кінгдон, 1984), і більшість дослідників, що працюють з фреймворком уявляють собі поштовх для вікна можливостей. У той час як підприємці, як правило, вважаються проактивними, тут вони, як вважають, «реагують» на вікно можливостей, яке сприймається як відкриття в проблемних, політичних або політичних потоках. Однак це ігнорує роль, яку потенційно відіграють підприємці в просуванні певної інтерпретації або існуючої умови, або політичної пропозиції, щоб «створити» вікно можливостей.

### *Концепція підприємця*

Після Кінгдона теоретики державної політики зазвичай передбачають підприємця як фізичну особу (Мінтром і Норман, 2009). Однак цілком імовірно, що такі підприємці можуть бути коаліціями підприємницької бюрократи, політики, вчені, або неурядова організація. Такі агреговані суб'єкти можуть не тільки нести більшу вагу впливу в силу розміру, але також можуть сприяти продовженню конкретного адвокаційного проєкту ще довго після того, як особа (особи), яка вперше запропонувала його, покинула сферу пропаганди політики.

### *Концепція політичного потоку*

Значною проблемою з MSF є загальна неточність щодо того, що являє собою політичний потік. Цей елемент MSF є найменш розвиненим аспектом гіпотези. Головне занепокоєння тут викликає важливість, яку Кінгдон (1984) виділяє на «національний настрій». Хоча твердження про те, що політичний потік може включати як «організовані політичні сили», так і кадрову «плинність кадрів», забезпечують корисну орієнтацію, стурбованість Кінгдона впливом національних настроїв робить політичний потік дещо важким емпірично обґрунтувати з огляду на невизначеність цього твердження. У той час як Захаріадіс (2007) намагався аргументувати актуальність цієї концепції,


його нездатність емпірично продемонструвати її відповідність викликає постійну невизначеність щодо її використання в розумінні політичного процесу.

## РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

### 2.1. Поняття публічного управління

Важливість державного управління впливає з його вирішальної ролі в управлінні суспільством (Rohr, 1986). Управління найкраще висвітлюється вивченням політико-адміністративних систем. Відповідно, життєздатні зображення або моделі є важливими інструментами для керівництва дослідженнями та рефлексією практики. Наприклад, Бейлі (1968) і Генрі (1975) припускають, що сфера державного управління стосується нормативних питань про «обов'язки» управління, відкритість до технологій і управління, а також з повагою до впливу окремих осіб і організацій на політику і управління державним сектором. Крім того, рух «перезапуску» переорієнтував увагу на роль державного управління в управлінні. Інші звертають увагу на роль закону і Конституції в практиці (Кук 1996; Купер 1992; Пор 1986; Розенблум, Керролл і Керролл 2000; Вамслі і Вовк (1996). У міжнародних справах вчений гостро ставить під сумнів, як здійснюється глобальний економічний розвиток. Він рішуче стверджує, що багато уроків державного управління були проігноровані (Fukuyama, 2004). Він зазначив, що нинішні зусилля в глобальному економічному розвитку базуються на «чорній дірі державного управління». Вони проігнорували сімдесят років літератури в державному управлінні.

Поняття «управління» не є новим. Вона така ж давня, як і людська цивілізація.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>«Управління»: процес прийняття рішень і процес, за допомогою якого рішення є імplementованими (або не виконуються).</b></p>
--	---

Управління може бути використане в декількох контекстах, таких як корпоративне управління, міжнародне управління, національне управління та місцеве самоврядування.

Оскільки управління є процесом прийняття рішень і процесом, за допомогою якого виконуються рішення, аналіз управління фокусується на формальних і неформальних суб'єктах, залучених до прийняття рішень і реалізації прийнятих рішень, а також формальних і неформальних структур, щоб реалізувати рішення.





Рис 26. Процедура прийняття управлінських рішень у системі публічного управління

Уряд є одним з учасників управління. Інші суб'єкти, які беруть участь в управлінні, варіюються в залежності від рівня уряду, який обговорюється. У сільській місцевості, наприклад, інші суб'єкти можуть включати впливових землевпорядників, об'єднання селян-фермерів, кооперативи, неурядові організації, дослідні інститути, релігійні лідери, фінансові установи політичних партій, військових тощо. Ситуація в міських районах більш складна. На національному рівні, окрім вищезазначених суб'єктів, медіа,

лобісти, міжнародні донори, багатонаціональні корпорації тощо можуть відігравати роль у прийнятті рішень або впливі на процес прийняття рішень.

Таблиця 5

### Розвиток школи наукового управління

Автори, назва концепції	Предмет дослідження
Г. Емерсон (1853-1931), Г. Гантт (1861-1919)	вирішення практичних завдань управління персоналом (УП): професійного відбору, професійного навчання
<b>Адміністративна школа управління</b>	
А. Файоль (1841-1925).	розділив процес управління на п'ять основних функцій планування, організація, підбір і розстановка кадрів, керівництво (мотивація) і контроль
М. Блумфільд	концепція управління робочою силою (1917)
М. Вебер (1864-1920)	концепція раціональної бюрократії (1921) Крім того, він розробив теорію адміністративного управління, відповідно до якої «вся діяльність, необхідна для досягнення поставлених перед організацією цілей, розчленовується на елементарні, найпростіші операції
<b>школа людських відносин (поведінкова школа)</b>	
Е. Мейо (1880-1949).	всі проблеми виробництва і управління повинні розглядатися з позиції людських відносин
А. Маслоу (1908-1970)	розробив ієрархічну теорію потреб
теорією «У» Д. Мак-Грегор (1906-1964)	працівник розглядається не як пасивний об'єкт впливу, а як активний суб'єкт діяльності, що володіє значними інтелектуальними здібностями
Інституційна школа соціальних систем Т. Парсонс (1902-1979)	досліджував процеси інституціоналізації управління в соціальних системах; процеси інституціоналізації надають регулюючий вплив на будь-яку соціальну систему, в результаті чого забезпечується стабільність її нормативних стандартів і дій.
структурно-функціональний Р. Мертон (1910-2003)	поряд з функціями виділив і дисфункції в соціальному управлінні, що істотно впливають на процес системогенезу УП.
Інституційна школа системного аналізу	<ul style="list-style-type: none"> <li>– теорія непередбачених ситуацій, яка полягає в тому, що ситуація, в якій опиняється управлінець, може бути схожою з іншими ситуаціями;</li> <li>– дослідження системи результативних і ефективних стимулів, таких, як: система влади; система прийняття управлінських рішень, система УП</li> </ul>

Всі актори, крім уряду і військових, згруповані разом як частина «громадянського суспільства». У деяких країнах, крім громадянського суспільства, організовані злочинні синдикати також впливають на прийняття рішень, особливо в міських районах і на національному рівні.

Так само формальні державні структури є одним із засобів, за допомогою якого приймаються і виконуються рішення. На національному

рівні можуть існувати неформальні структури прийняття рішень, такі як «кухонні шафи» або неформальні консультанти. У міських районах організовані злочинні синдикати, такі як «земельна мафія», можуть впливати на прийняття рішень. У деяких сільських районах місцеві впливові сім'ї можуть приймати або впливати на прийняття рішень. Таке неформальне дециювання часто є результатом корупційних дій або призводить до корупційних дій.

Є багато важливих питань, що стосуються державного управління. Чи законна державна адміністрація в конституційних рамках? Чи впливають суди на адміністрацію? Чи перешкоджають судові процеси ефективному управлінню? Яка сфера адміністративного права? Чи існують кращі способи регулювання? Які аспекти права повинен знати адміністратор?

Державне управління включає в себе діяльність уряду, включаючи реалізацію політики, нагляд за розподілом пільг, збір податків і нагляд за програмами. У всіх цих починаннях управління є юридичні компоненти та інструменти. Публічне право включає Конституцію, статути, нормативні акти та рішення загального права, які впливають на дії уряду. Сфера публічного права широка і впливає на всі аспекти управління.

У цьому розділі розглядаються питання, пов'язані з публічним управлінням та державним управлінням.

### ***2.1.2. Правові основи публічного управління***


Правові засади публічного управління виражаються в класичному визначенні публічного управління як виконання закону. Легітимність державного управління пов'язана з конституційними засадами. Крім того, можна навести аргументи про те, що політико-правові філософи в Конституції, верховенстві права та судових інтерпретаціях повинні розглядатися для збалансованого підходу до правових засад публічного управління; що може бути і повинно бути включено в правові основи публічного управління.

У нашій демократичній країні публічне право необхідне для того, щоб державні менеджери знали через його конститутивний характер. Закон відноситься до структурно-філософського складу уряду. Конституція є важливою основою як для публічного права, так і для державного управління.

Державні службовці повинні впроваджувати політику і реагувати на громадськість. Службовці повинні виконувати ці завдання ефективно і справедливо. Джерела багатьох адміністративних імперативів знаходяться в Конституції, законах, правилах і виконавчих наказах – ці джерела називаються позитивним законом. Судові рішення інтерпретують та оцінюють адміністративні дії, тоді як апеляційні судові рішення створюють

обов'язковий прецедент – ці рішення містять загальне право. Обидва типи права є невід'ємною частиною державного управління. Конституційна і політична теорія є фундаментальними частинами публічного управління. Фраза «Це уряд законів, а не людей», підкреслює важливість соціального контексту законів. Іншими словами, ця фраза визначає уряд під верховенством права.

**Верховенство права** – це філософія, яка включає в себе основні припущення і для уряду. У рамках цих філософських дискусій є ряд способів розгляду та аналізу державного управління. Основні цінності, пов'язані з публічним правом, важливі для адміністративної практики. Публічне право є частиною управління.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Публічне управління та адміністрування</b> (англ. public management and administration) – це діяльність, яка пов'язана з вирішенням стратегічних завдань державних органів, підприємств, установ, організацій з урахуванням комплексу зовнішніх і внутрішніх факторів впливу і тенденцій розвитку в конкурентному середовищі, а також в певній галузі суспільного виробництва і держави в цілому.</p>
--	---

Конституція, як письмовий документ і як основоположна подія, знаходить своє відображення в ідеї суспільного договору. Суспільний договір містить повноваження, обов'язки, права та обов'язки уряду та громадськості. Загальноприйнятими принципами про структуру і повноваження американського конституційного уряду є:

- Три гілки влади – законодавча, виконавча та судова – поділяють владу і служать стримувань і противаг один для одного.
- Уряд повинен мати перераховані повноваження, тобто уряд повинен мати повноваження, делеговані Конституцією для прийняття і управління законами, і схвалені виконавчою владою.
- Суди спочатку розглядалися як найслабша гілка, але вони мають право переглядати законність і конституційність дій інших гілок.
- Білль про права та інші конституційні зміни додають обов'язки та обмеження на дії уряду, а також надають права фізичним особам.
- Конституція – це живий документ, який може змінюватися і застосовуватися до різних ситуацій і епох.

Легітимність уряду прив'язана до установчих документів конституцій і статутів. Законодавча, виконавча та судова гілки влади мають статтю, що визначає їх повноваження в Конституції.

Вчені ретельно розглянули, як конституційне походження впливає на легітимність державного управління. Посилання на адміністрації відрізняються

для урядів, державні конституції та місцеві статути визначають їх урядові повноваження більш детально, ніж конституція. Державні та місцеві установчі документи часто мають конкретні та детальні посилення на адміністративні відділи та посадових осіб. Однак більшість теоретичних і концептуальних дискусій про конституційну легітимність застосовуються до всіх рівнів влади. Конституції та статути визначають і перераховують повноваження уряду; без прямого, явного надання повноважень уряди не мають повноважень.

Ці концепції відображають теми, які повторюються у визначенні та ролі державного управління. Основними проблемами є: джерела влади, чіткі лінії організаційної влади, функціональна орієнтація на результати, публічне представництво та чуйність. Ці проблеми відображають формальні та функціональні дебати, які повторюються в літературі державного управління. Вони часто переплітаються з нормативними та ідеологічними проблемами. Ці основні концептуалізації найчастіше пов'язані з способами правового тлумачення, доктриною делегування та етикою.

Законодавче джерело влади є невід'ємною частиною правових основ уряду. Ці гранти статутних повноважень як дозволяють, так і обмежують дії уряду. Обсяг повноважень і повноважень для державних службовців відбувається через делегування. Політика і програми вирішуються законодавчим органом, але адміністратори проводять політику.

У рамках традиції вираження урядових повноважень законодавчий орган приймає закони, які дозволяють і обмежують адміністративні дії або визначають права та обов'язки. Доктрина делегування стверджує, що адміністративні обов'язки та дії делегуються законодавчим органом. Постійна дискусія в академічних працях і рішеннях Верховного суду зосереджена на тому, наскільки широкими повинні бути адміністративні делегації. Лоуї (1979) та інші стверджують, що делегації повинні бути детальними, конкретними та вузькими. Інші визнають, що делегації є більш широкими, загальними, тривалими і гнучкими (наприклад, Девіс, 1969). Основні побоювання з приводу делегацій зосереджені на представленні та демократичній відповідальності, оскільки адміністратори не реагують безпосередньо на громадськість, як це обирають законодавці або президент.

Хоча законодавство визначає, що може зробити уряд, питання про те, як здійснюється законодавство, часто є предметом державного управління.

Звичайні люди не мають єдиного погляду на закон і те, як його слід тлумачити. Деякі люди вважають, що закони повинні бути буквально виконані, інші розглядають закони як ситуативне правосуддя, але більшість хоче, щоб закон, який використовується адміністраторами та урядом для вирішення реальних проблем. Часто простих людей бентежить технічна мова статутів і нормативних актів, або вони ніколи не можуть дивитися на статути. Виникає питання, як адміністратори інтерпретують статутні повноваження?

В основних підручниках державного управління тлумачення статутів згадується рідко. Дискусії зосереджені на формуванні політики та реалізації

політики. Однак обговорення політики рідко стосується адміністраторів, які розглядають статуї, щоб зрозуміти, що має на увазі законодавчий орган. Те, як адміністратори інтерпретують статути, лише зрідка оцінюється. Інші запити стосуються того, як адміністратори впливають або пропонують законодавство та взаємодіють з законодавчим органом.

Існує прогалина в обговоренні методів адміністрування законодавства в публічному адмініструванні. Ця прогалина іноді різко зростає, коли адміністративні інтерпретації успішно оскаржуються в суді, тому що те, що практикувалося, відрізнялося від того, що було законодавчо визначено. Здається, що державні адміністратори в загальних текстах державного управління ближче до неорієнтованої інтерпретації звичайної людини, ніж конкретна технічна інтерпретація юристів. Цей контраст викликає занепокоєння щодо послідовності та відповідальності.

Питання законодавчих основ часто згруповані як питання делегування, інтерпретації та дискреції. Часто питання носять ідеологічний і нормативний характер; вони пов'язані з владою управління, типами політичних проблем і масштабами уряду. Багато дебатів включають центральні конституційні питання управління. Замість того, щоб бути вирішеним простими відповідями, спектр дискурсу та переконливе представлення ідей та наслідків змушує делегацію ставити під сумнів поточні нормативні питання щодо управління.

Інший підхід до основ публічного управління полягає у зв'язку з етичними зобов'язаннями щодо управління. Конституція розглядається як джерело адміністративних цінностей, як керівництво для державного управління, лідерства та відповідальності. Етична література публічного управління часто посиляється на Конституцію як джерело етичного обов'язку, але вважає цей обов'язок відмінним від закону. Існує вузький і обмежений погляд на право при обговоренні етики, де правовий підхід до етики представлений як правило поблажливості або підпорядкування. Існує також амбівалентність і антагонізм між цими уявленнями про етику і право. Ці погляди є більш обмеженими, ніж суворі та надійні презентації в літературі юриспруденції та рішення Верховного суду щодо обов'язків та обов'язків державних службовців та менеджерів щодо широкої громадськості.

Політика, етика і демократичні зобов'язання громадських лідерів мають зв'язки з публічним правом в конкретних грантах і обмеженнях влади в позитивному законі Конституції, статутів і правил. Ці державні обов'язки відрізняються від джерела зобов'язань для бізнесу. Посилання на Конституцію легітимізують адміністраторів і менеджерів.

Конституційні цінності часто виникають в конфлікті в конкретних випадках і в важливих соціальних питаннях. І адміністратори, і суди покликані збалансувати інтереси.



### **2.1.3. Роль судів**

*Закон часто є синонімом суддів і судів.* Суди розглядаються як незалежні інститути уряду, в той час як адвокати розглядаються як окремі професіонали, що спеціалізуються на праві. Ця точка зору, як правило, розглядає закон як окрему і суперечливу область, дотичну до державного управління. Однак і суди, і адміністратори розглядають Конституцію як джерело цінностей і обов'язків. Часто судам пропонується визначити законність або конституційність адміністративних дій. Два поширених твердження про судові позови та уряд полягають у тому, що існує судове втручання в державне адміністративне втручання і що судові позови підвищують вартість уряду. Пов'язаними питаннями розглядаються роль судів та судових спорів, судове адміністративне партнерство, вартість судових процесів, розвиток державної політики через судові процеси та зміна характеру відповідальності. Вони піднімають велике і тривале питання про роль судів і адміністрації.

Верховний суд проголосив право тлумачити значення законів і саму Конституцію. Це дає судам право переглядати, затверджувати або відхиляти дії інших гілок.

Конституційні повноваження уряду часто піддаються сумніву у випадках, які оскаржують конкретні дії адміністраторів або статутні схеми. Те, що означає Конституція, було розроблено в довгій черзі справ Верховного Суду. Обсяг і обсяг конституційних обов'язків, розроблених у справах конституційного права, концептуально вписуються в дві категорії: структура і роль державних гілок влади і судовий процес у сфері цивільних прав.

Етичні та правові обов'язки відповідно до Конституції є предметами, які обговорюються адміністраторами та суддями. Верховний Суд як остаточний арбітр закону визначає, які обов'язки і права існують відповідно до закону, але адміністратори повинні застосовувати закони і рішення на практиці. Належний процес, рівний захист і недискримінація є трьома важливими конституційними концепціями, що стосуються правосуддя, які пронизують дії уряду і те, як уряд ставиться до людей. Ці конституційні обов'язки зачіпають державних службовців, оскільки вони виконують закон і діяльність уряду. І суди, і адміністратори виконують конституційні обов'язки, пов'язані з ідеалами справедливості, справедливості, прав і обов'язків.

Існує давня дискусія про відповідну роль судів у перегляді законодавства та дій виконавчої влади та адміністраторів. Часто суди зображуються як втручання в адміністрацію. Ці дебати зосереджені на балансі сил в дії, а не на теорії. Хоча Верховний Суд має повноваження переглядати законність та конституційність дій інших гілок, методи,



масштаби перегляду та наслідки були спірними питаннями. Частина цих дебатів розглядає питання про те, чи повинна судова політика бути вузькою або ліберальною. Інші стурбовані не тільки повагою до інших галузей, але і тим, як суди проводять політику у своїх рішеннях.

Судові та апеляційні судові рішення впливають на адміністративну практику. Судові рішення можуть підтримувати або оскаржувати законність існуючої практики, прав або відносин. Крім того, результати знакових апеляційних рішень часто впливають на загальні адміністративні процеси та процедури, що виходять за рамки тих, про які йдеться у справі. Адміністративна практика часто зміщується для вирішення питання, що розглядається в судових рішеннях, або домінуючих правових точок зору. Зміна може бути радикальною або поступовою. Іноді серйозні зрушення в юридичних точках зору мають величезні наслідки для адміністраторів.

Існують різні способи категоризації того, як суди підходять до перегляду законодавства, регулювання та адміністративних дій. Нинішній підхід полягає в тому, щоб вважати це партнерством між адміністратором і судами. Історичний огляд та обговорення показують, що це було непросте партнерство з різним рівнем поваги з боку судів до адміністративного тлумачення статутів та адміністративних процесів. Інша точка зору розглядає суди та законодавчі органи як частину у встановленні цінностей та цілей. У предметних областях, де судові процеси та законодавство впливають на адміністративні дії, такі як управління персоналом, мова партнерства відображає сфери спільних проблем та постійний розвиток правовідносин.

Судові міркування відрізняються від прийняття адміністративних рішень. Керівні судові рішення є цими п'ятьма основними принципами поведінки уряду і суспільства:

1. Закон служить для визначення, уможливлення, обмеження та регулювання влади уряду та його агентів.

2. Уряд повинен підтримувати громадянський порядок і мир в основному через систему загальних і авторитетних правил.

3. Закони повинні бути публічними і обґрунтовано чіткими за змістом (з певними санкціями); допускати відповідність та перспективне (не ретроактивне), неупереджене та послідовне застосування; і бути прийнятими відповідно до вже існуючих правил.

4. Уряд повинен надати всім особам, звинуваченим у порушенні закону і правил, справедливий шанс захистити себе, справедливість включає в себе наявність неупередженого суду або арбітра для вирішення спорів і додати ясності невизначеним областям права.

5. Люди повинні діяти в рамках вимог законності, як фізичні особи, так і як керівні органи. Уряд не повинен діяти або діяти вище закону.

*Ці норми права відображають судову філософію (юриспруденцію) про уряд.* Елементи судових міркувань пов'язують прийняття рішень і верховенство права з ідеалами справедливості, справедливості та цілісності.

Це не сприяє ефективності, але підкреслює тип відповідальності. Вона включає в себе компоненти про етику або вираження того, що повинні робити інститути уряду – законодавчі органи, виконавчі суди та адміністратори.

Претензії та судові позови також можуть викликати управлінську стурбованість з приводу зворотного зв'язку та управлінських процесів. Увага, як правило, приділяється витратам, а не основним причинам відповідальності. На що роблять адміністратори, щоб знизити ризики і зменшити недбалу поведінку, варто звернути увагу. Судові позови викликали деякі дослідження про довгостроковий вплив судових процесів на практику управління або акцент на політиці.

Судові процеси є спільною проблемою. Підприємства, приватні особи та уряди стурбовані тим, як уникнути цього або, принаймні, зменшити витрати та невизначеність судових позовів. Адвокати та судді також мають давні побоювання з приводу судових процесів. Судді та юристи засуджують збільшення затримок у розгляді справ. Судді керують цивільними справами перед ними, заохочуючи врегулювання до судового розгляду.

Уряд, бізнес та інші скаржаться на високі витрати на судові процеси, але суперечки продовжують виникати. Спори повинні вирішуватися справедливо, щоб адміністрація займалася вирішенням конфліктів. В останні роки тенденція перейшла до уникнення судових позовів у поєднанні з просуванням технологій альтернативного вирішення спорів (ADR). Деякі адміністративні установи мають глибокий досвід роботи з ADR, і багато адміністративних установ впроваджують практику ADR. Існує історія успішного використання методів ADR, таких як посередництво, структуровані переговори та арбітраж. Вартість часто є виправданням для ADR. На додаток до уникнення процедур і затягування судових процесів, ADR також пропонується бути менш суперечливим і змагальним. ADR просувається як спосіб підтримувати поточні відносини та працювати над спільними інтересами через співпрацю, а не заохочувати позиційні погляди, які можуть пошкоджувати відносини.

Очікується, що судові справи будуть відкритими, таким чином, у них більше публічної відповідальності. Судові справи дозволяють оскаржувати основні закони через апеляційний процес, тоді як провадження ADR не має апеляційного процесу. Таким чином, існують стратегічні та державні політичні міркування при вирішенні питання про те, чи подавати позови або використовувати альтернативні підходи.

#### ***2.1.4. Розвиток адміністративного права***

Коріння наукового дискурсу з державного управління можна простежити до роботи Гудноу 1893 року з адміністративного права. Фокус і

визначення адміністративного права Гудноу є більш широкими, ніж те, що юристи та юристи сьогодні вважають адміністративним правом. Для Goodnow адміністративне право включало операції, методи та процеси, які зараз розглядаються як державне управління. Коли нинішні вчені з державного управління обговорюють право, вони часто мають на увазі сучасний погляд на адміністративне право, який зосереджений на Законі про адміністративну процедуру (АРА).

Ранні дебати про державне управління були зосереджені на ролі та масштабах права в адміністративному процесі, що було пов'язано з розширенням і зміною ролей уряду і є важливою частиною історії державного управління. Це також обумовлює виникнення багатьох суперечок: відповідну роль адміністративних дій, джерело повноважень, ступінь перегляду та нав'язування правил і процедур.

Історично склалося так, що публічне право було однією з відправних точок для вивчення та практики публічного адміністрування як в Європі, так і в Сполучених Штатах. Це було в той час, коли поділ спеціальностей в академії був більш плинним, а право було включено до навчальних планів бакалаврату. Знамените есе Вілсона 1887 року, що закликає до науки про управління, явно пов'язує право та адміністрацію (Wilson, 1998). Наприкінці дев'ятнадцятого століття знання про державне управління були сформульовані Гудноу в порівнянні з практикою уряду США і правом з практикою і законами Англії, Франції та Німеччини (1893). Однак читання цього трактату показує, що операції, а не тільки юридичні повноваження, були питаннями, які цікавили Гудноу. Ранні класичні вчені з державного управління, особливо Леонард Уайт (1926), виступали за перехід державного управління з права в сферу управління.

Управління відокремлене і відмінне від права стало домінуючою доктриною відносин між державним управлінням і правом. Іноді ця доктрина є мовчазною; закон помітний його відсутністю в базових підручниках державного управління. В інших випадках вчені стверджують, що закон перешкоджає, втручається або применшує адміністрацію.

Визначення адміністративного права дев'ятнадцятого століття, що означає закон і управління урядом, змістилося приблизно в 1930 році від наказу, структурування та надання можливості діям уряду до поточного погляду на адміністративну регуляторну процедуру та процеси, втілені в АРА. Підхід юристів і суддів до права змінився. Правовий реалістичний підхід у юридичній науці також призвів до розгляду права – судових рішень та законодавства – відмінних від діяльності уряду. Розвиток різних професій управління, державного управління, права та інших також сприяло поділу, спеціалізації та категоризації обов'язків. Поділ права та управління пов'язаний із соціальними змінами, особливо з рухом професіоналізації.

АРА було запропоновано кодифікувати адміністративну процедуру, яка моделювала прийняття норм про законодавчі повноваження та рішення

агентства щодо судової практики. Перехід від закону був не тільки до моделей управління та соціальних наук; зміщення фокусування також породило ворожість до закону та правових норм. На початку ХХ століття точилися помітні і важливі дебати про роль адміністраторів і політико-правовий контекст, в якому вони діяли. Ці дебати вважалися суспільними інтересами та адміністративною державою, і вони призводять до розвитку адміністративного процесу. Науковці розглядали роль уряду та адміністрації в контексті права і суспільних інтересів. Впливова праця «Громадськість і її проблеми» Дьюї (1927) розглянула роль і відповідальність між урядом і громадськістю. Адміністрація, управління та державна служба називалися «громадянським мистецтвом». Ці важливі обговорення суспільних інтересів рідко відображаються в історії галузі, хоча право та правові інструменти та методи були центральною частиною дискусії.

Розвиток адміністративної держави в останні десятиліття дев'ятнадцятого століття і перші десятиліття ХХ століття також приніс зрушення в увазі від епохи загального права до епохи статутів. Проте спосіб і обсяг законодавчого делегування адміністративних повноважень залишається проблемою в законодавстві. Однак основна увага в роботах державного управління була зосереджена на виконавчій владі та агентствах, які виконують завдання з управління. Часто проблеми, що обговорюються в адміністративній літературі про розробку програм або агентських повноважень, розглядаються під егідою державної політики з невеликою кількістю посилань на статuti і закони.

АРА регуляризувала адміністративну державу, але вона також ознаменувала перехід до законодавчо-орієнтованого державного управління. Ця зміна ставить питання про те, чи підзвітне державне управління як законодавчому органу, так і виконавчій владі, а також додаткове питання про те, чи є адміністрація окремою державною установою. Розуміння історії та аргументів, що лежать в основі розвитку адміністративної держави, показує широке переплетення юридичних, політичних, соціальних та адміністративних аспектів.

Основні частини АРА включають: прийняття правил, винесення рішень, Закон про свободу інформації та положення про відкритий уряд. Вони були вивчені з точки зору державного управління. Правові вимоги до формального прийняття правил, які включають доказові слухання, порівнюються з неформальними повідомленнями та коментарями, прийняттям правил. При аналізі прийняття правил є ряд факторів для обговорення: процес, сутність, управління, участь, нагляд – з боку виконавчої, законодавчої та судової гілок влади – і теорії. Процес неформального прийняття правил має процедури, передбачені законом, але він також має численні процедури, необхідні для організаційних, політичних та політичних міркувань.

Адміністративне право розглядається по-різному. Вчені-юристи

підкреслили, як адміністративні повноваження були визначені АРА та обмежені судовими процесами. Для адміністратора часто неформальні процеси, пов'язані з розробкою та дотриманням правил, мають більший імпорт. Ці неформальні аспекти стосуються управлінських дій адміністрації та реалізації політики.

### **2.1.5. Ступінь регулювання**

Загальна заява про мету для урядів, знайдених у конституціях, полягає в тому, що уряд повинен сприяти загальному здоров'ю, безпеці та добробуту громадськості. Уряд виконує ці обов'язки за допомогою регулювання. Визначення прийнятної і бажаної поведінки і наслідків є однією з цілей правил і норм, це зовнішнє регулювання. Цю регуляторну функцію уряду виконують органи та державні адміністратори. Існують також нормативні акти, що стосуються стандартних операційних процедур та практик, які впливають на внутрішні операції. Загальна фраза командування і управління використовується для опису правил і правил. Але постійною проблемою є масштаби нормативних актів. Досить часто це питання розглядає негативний погляд на регулювання як тяганину. Для інших є більше теоретичних і практичних запитів про те, як правила використовуються і як вони можуть бути покращені. Ці аспекти регулювання розглядаються нижче.

Бюрократія – це слово, яке часто означає державні правила, правила та процеси. Коли люди виступають проти тяганини, вони мають на увазі, що вони піддаються занадто багатьом обмеженням, що багато обмежень здаються безглуздими. Таким чином, є багато закликів зменшити бюрократію як спосіб реформувати бюрократію та уряд. В інших випадках тяганина є згуртовуючим моментом для політичних або стратегічних цілей. Майже неможливо відповісти на початкове питання про відповідну кількість регулювання.

Зневажливий термін «бюрократія» поширений. Хоча колись вона була описовою і більш нейтральною, бюрократія, тепер просякнута негативними конотаціями. Хоча деякі критики говорять про позбавлення від непотрібної або надмірної тяганини, термін часто означає, що всі вимоги уряду, знайдені в статутах, правилах і правилах, є тяганиною і, отже, непотрібними. Обговорення бюрократії часто починається з того, чому вона неправильна. Спроба захистити вимоги уряду відповідає єдиному возз'єднанню: тяганина. Потім дискусія закінчилася.

Є багато нападів на бюрократію, і дуже мало хто готовий її захищати. Goodsell, зокрема, у *«Справі за бюрократію»* (1994) рішуче захищає бюрократію. Цей захист бюрократії пояснює, як процедури та практики, знайдені у встановлених правилах та процедурах, забезпечують відповідальність, передбачуваність, інформацію та справедливість як для

адміністраторів, так і для постраждалої громадськості. Таким чином, бюрократичні практики і нормативні акти прив'язані до концепцій державної служби для громадян. Однак, як сказав Кауфман, «тяганина однієї людини може бути заповітною гарантією іншої» (1977, 4). Для цілей тут баланс правил, положень та захищених прав буде предметом обговорення.

Часто, коли суди переглядають правила та положення, проблеми зосереджуються на цінностях інформації, підзвітності та обговорення. Суди ретельно вивчають повідомлення про запропоновані дії, збирають достатню кількість даних для підтримки рішення, подають інформацію, обдумані як особа, що приймає рішення, а потім розкривають, як було прийнято рішення. Ці належні очікування процесу відповідають цінностям державного управління обґрунтованими рішеннями. Таким чином, судові справи про нормативні акти можуть розглядати процес, в якому були прийняті правила і чи є нормативні акти вузько пристосованими для досягнення державних цілей, але не заважають правам окремих осіб. Регулювання також відбувається через судові рішення або слухання в кожному конкретному випадку. Процес винесення рішення та справедливості винесення рішення також можуть бути оцінені в судових справах.

Критики припускають, що ці вимоги до процесу прийняття рішень, втілені в правилах, заважають управлінню, погіршують творчість і неефективні. У деяких роботах з державного управління лунають заклики до дерегуляції державної служби та зняття правових обмежень на управління. Хоча деякі критики можуть стверджувати, що зовнішнє регулювання злочинності, навколишнього середовища та громадського здоров'я є законним, вони хочуть звільнити менеджерів від ексцесів або непотрібних внутрішніх правил. Часто ці критики тісно пов'язані з переосмисленням урядового руху та твердженням, що регулювання та тяганина заважають орієнтації на клієнтів.

Деякі критики бюрократії навіть припускають, що менеджери повинні ігнорувати правила і закони, тому що цей успіх вимагає «обходу або підризу політичних та інституційних перешкод». Юристи соціалізуються по-різному щодо дотримання правил. Юристи переглянуть існуючу судову практику і правила, щоб побачити, чи вони все ще діють і застосовуються до даної ситуації, і якщо адвокати стикаються з правилами, які застосовуються, то вони вважають своїм обов'язком або дотримуватися або прагнути змінити правило. Таким чином, ігнорування чинного правила порушить професійні норми.

Скарги та антагонізм щодо процесів та судових рішень у деяких наукових працях з публічного управління часто поєднуються із закликами зменшити бюрократію. Террі (1998) обговорював цю тему як управління звільненням, де хорошим менеджерам перешкоджають погані правила і погані процеси. Інші кажуть, що неоднозначні або сірі сфери права не повинні залякувати стратегічне державне управління. Хоча можуть бути

хороші правила і погана тяганина, аналіз бюрократії Кауфмана (1977) піднімає три моменти з практичної точки зору: (1) суспільство, включаючи державних службовців і менеджерів, робить бюрократію; (2) значення бюрократії та регулювання відрізняється з точки зору, і (3) ті, хто робить бюрократію, можуть видалити або змінити її, коли вона застаріла. Критика і перерахування тяганини часто пропускають ці моменти.

Право дуже широке, і його можна класифікувати багатьма способами: публічне та приватне право; загальне та законодавче право; процесуальне та матеріальне право, конституційне, адміністративне, цивільне та кримінальне право. Цивільне право включає в себе основні сфери договорів, майна, деліктів і сімейного права.

У законі основним принципом є «Незнання закону не є виправданням». Однак дослідження показали, що в цілому люди не розуміють ні матеріального, ні процесуального права. Громадськість стурбована справедливістю, але їх упередження і розуміння системи правосуддя суперечать технічним і правовим інтерпретаціям. Це викликає аналогічне занепокоєння з приводу того, що адміністратори розуміють про зв'язок закону та адміністрації. Деякі кажуть, що адміністратори повинні знати адміністративне та конституційне право. Інші кажуть, що адміністратори та бюрократи на рівні вулиць повинні розвивати досвід у сферах права, які впливають на них.

Загальне розуміння публічного права може забезпечити основу, але є також процеси, які пов'язані з основними областями, які розглядаються як загальне приватне право. Наприклад, договірне право впливає на два адміністративних процеси, які в даний час просуваються: укладання контрактів і ADR. Ці контрактні та ADR процеси відстоюються на основі ефективності. Однак укладання контрактів вимагає розуміння не тільки розробки угод, а й цілком реальних адміністративних і юридичних труднощів виконання договору. При укладанні договорів на послуги важливі довгострокові відносини між сторонами і поточний характер договору. Таким чином, коли є проблеми, вони не вписуються акуратно відповідно до договірного права, що може дозволити заявити про порушення і судитися за збитки. ADR може знадобитися, але в багатьох випадках це погоджено з учасниками спорів, і тому спроба отримати судовий розгляд проблем ADR може ґрунтуватися на принципах договірного права. Теоретики відзначають, що процеси ADR можуть залякувати або підтримувати розрізнені відносини влади, і тому вони піднімають питання про фундаментальну справедливість ADR.

Коли справа доходить до державних адміністраторів, знаючи, що закон був переведений у вираз: «досить компетентний державний службовець повинен знати закон, що регулює його поведінку». Суди очікують, що адміністратори розвиватимуть досвід інтерпретації статутів та законів, що стосуються їхніх програм та обов'язків, а суди з повагою ставляться до цих

тлумачень. Суди не піддаються адміністративним тлумаченням з конституційних питань.

Конституційна компетентність є необхідним навиком для адміністраторів. Це призводить до іншого питання: як адміністратори отримують досвід і підтримують розуміння законів? Хоча право є рекомендованим предметом для ступеня магістра державного управління, основні тексти стосуються адміністративного права частіше з точки зору юридичних проблем щодо належного процесу або судового обмеження. Тексти, які підкреслюють конституційні проблеми, поєднують в собі як загальне розуміння конституційних обов'язків, так і попередження про те, що окремі адміністратори можуть нести індивідуальну відповідальність за порушення конституційних прав людини.

Однією з поширених тем є те, що право є відмінною сферою від державного управління. Наукові та практичні статті досить часто починаються як аргументи або критика, які підкреслюють недоліки або обмеження, які закон накладає на адміністрацію. Закон часто подається як механістичний, нав'язливий, технократичний, негнучкий і дорогий. Ідея права як жорсткого і незмінного є загальною концепцією в дослідженнях з державного управління; але це не так. Зрівноважене міркування може вирішити, чому існують обмеження і як найкраще розвивати адміністративні процеси, щоб бути синхронним з конституційними, законодавчими та політичними вимогами.

Коли суб'єкти, пов'язані з законом, представлені більш сприятливо в науці державного управління, дискусія часто стосується демократичних або основоположних цінностей. Прийняття рішень розглядається як адміністративна навичка, але вона не може бути пов'язана з судовими рішеннями. В інших сферах, де є зв'язки, мова часто зміщується, щоб обговорити прийняття та реалізацію політики, а не визнання закону або правових документів, таких як статuti або виконавчі накази. Таким чином, те, як закон у статутах, судових рішеннях та нормативних актах сприяє надійній практиці демократичного управління та управління, рідко розглядається глибоко.

Зрозуміло, що закон і адміністрація пов'язані між собою. Публічне право включає статuti, Конституцію, правила, виконавчі накази та судові рішення, які впливають на управління та державне управління. Більш широка концепція сфери управління ставить публічне право як основу для структури та теорії публічного управління. Це питання залишається невирішеним: як прив'язати публічне право до основної доктрини та практики публічного управління.

Теми основної амбівалентності та антагонізму щодо права зустрічаються в більшій частині літератури публічного управління. Закон робить адміністрацію неефективною часто є підтекстом. Саме повторення цих тверджень без балансуєчих проблем судового процесу, матеріальної



справедливості, статутних повноважень та конституційних вимог викликає занепокоєння щодо цінностей в управлінні. Хоча практика публічного управління пов'язана з ефективністю, це стримується відповідальністю за справедливе і послідовне виконання закону. На жаль, закон часто подається як відмінний від публічного управління або втручання в нього. Потрібна інтеграція і баланс. І право, і адміністрація є невід'ємною частиною уряду; Одне не існує без іншого.

Проголини в критиці та карикатурах на право в адміністративній науці кидають виклик доктринам належного процесу та основній філософії верховенства права. Юридично-раціональний підхід до публічного управління найчастіше подається як обмежувальний, пов'язаний з правилами, обструктивний і антагоністичний для гнучкого ефективного управління. Звичайно, деякі з цих уявлень є солом'яними аргументами людини, що встановлюють необхідність реформ, але занадто часто вони не пропонують засобів правового захисту від недоліків, які вони описують. В якості альтернативи, коли суди розглядають раціональне прийняття рішень адміністраторами, вони підкреслюють джерело повноважень, чи є дії послідовними, якщо є факти, які збираються і розкриваються, і якщо є обговорення, засноване на правилі і фактах перед ними. Суди тоді наголошують, що основи урядових рішень розкриваються постраждалим сторонам та широкому загалу. Ця дорадча правова раціональність враховує як окремі факти, так і безпосередній контекст та підкреслює процес, що дозволяє як гнучкість у ситуаціях, так і вираз про те, що таке хороше управління. Дорадча правова раціональність вимагає балансування міркувань, щоб служити в інтересах суспільства, але судові рішення не можуть враховувати довгострокові соціальні наслідки та суспільні інтереси, які законодавство або адміністрація.

Додатковою проблемою в оцінці великих питань у сфері публічного права та публічного управління є турбота про розуміння закону. Дебати про наміри або прагматичні міркування регулярно відбуваються в публічному праві та дискурсі публічного управління. Ці текстові або контекстні позиції щодо інтерпретації авторитетних документів, сформованих у демократичному процесі відбуваються в судових рішеннях. Розуміння делегацій і встановлених правил присутні в завданні адміністрації. Але аналіз і розмовна дискусія часто знаходяться або в юридичній професії, або в адміністративній сфері. Залишається рідко вирішується занепокоєння з приводу того, чи підтримує громадськість технічну та формальну мову статутів, судових рішень, адміністративних правил та процесу. Це не просто проблема жаргону. Ця проблема складності та формальності впливає на підзвітність та прозорість влади. Таким чином, питання в законі та адміністрації полягає не тільки в тому, як громадськість розуміє цей письмовий орган, а в тому, як зробити його більш доступним.

Очевидно, що зв'язки з конституційними основами, етичними

обов'язками та судовим процесом можуть бути краще інтегровані в літературу публічного управління. Статуї, правила і правила розробляються для просування громадських цілей. Вони можуть бути змінені або скасовані, якщо вони більше не служать суспільним інтересам. Критика часто опускає ці побоювання. Критика судів і судових процесів також не має об'єктивного балансу. Вони не враховують демократичні аспекти. Це фундаментальне право для громадськості оскаржувати дії уряду в судах, це частина стримувань і противаг, щоб дозволити відкриті слухання для забезпечення підзвітності та публічної інформації. Занадто часто основна увага приділяється витратам, а не демократичним вигодам, коли обговорюється право і судові процеси.

В їх основі великі питання стосуються як політичної, так і філософської ролі уряду. Проблеми є стійкими і важливими. Питання делегування, дискреції та належного використання влади вирішуються нелегко. Великі питання справедливості, справедливості, обов'язків і прав мають важливе значення в галузі права та управління. Юридичні спори не є абстрактними; судовий процес включає в себе реальних індивідуалів з реальними проблемами в реальних ситуаціях. Справи Верховного Суду мають глибокий вплив на управління.

Великі питання публічного права та публічного управління стосуються як теорії, так і практики, але настав час покінчити з давнім негативним підводним течією в літературі публічного управління про закон. У стримуванні і противагах демократичного врядування закони не перешкоджають, суди не втручаються, а регулювання не перешкоджає. Публічне право та публічне управління поділяють стурбованість практикою, діями, процедурами та цілями. Важливою темою у всіх великих питаннях є те, як збалансувати спільні проблеми права та адміністрації в обслуговуванні суспільних інтересів.

## 2.2. Належне управління

Належне управління має 8 основних характеристик. Воно орієнтоване на участь, орієнтоване на консенсус, підзвітне, прозоре, чуйне, ефективне, справедливе та інклюзивне та відповідає верховенству права. Воно запевняє, що корупція зведена до мінімуму, враховані погляди меншин і що голоси найуразливіших у суспільстві лунають у постановах. Воно також відповідає сучасним і майбутнім потребам суспільства.

### *Участь*

Участь як чоловіків, так і жінок є ключовим наріжним каменем належного управління. Участь може бути як прямою, так і через законні проміжні установи або представників. Важливо відзначити, що представницька демократія не обов'язково означає, що проблеми найбільш

вразливих верств суспільства будуть враховані при прийнятті рішень. Участь повинна бути поінформована та організована. Це означає свободу асоціацій і вираження поглядів, з одного боку, і організоване громадянське суспільство з іншого боку.

#### *Верховенство права*

Належне врядування вимагає справедливих правових рамок, які застосовуються неупереджено. Вона також вимагає повного захисту прав людини, особливо прав меншин. Неупереджене виконання законів вимагає незалежної судової системи та неупередженої та непідкупної поліції.

#### *Транспарентність*

Прозорість означає, що прийняті рішення та їх виконання виконуються таким чином, щоб вони відповідали правилам і нормам. Це також означає, що інформація є у вільному доступі та безпосередньо доступна для тих, хто постраждає від таких рішень та їх виконання. Це також означає, що надається достатня кількість інформації і що вона надається в легко зрозумілих формах і засобах масової інформації.

#### *Чуйність*

Належне управління вимагає, щоб інститути та процеси намагалися обслуговувати всі зацікавлені сторони протягом розумних термінів.

#### *Консенсус-орієнтованість*

Є кілька акторів і стільки точок зору в даному суспільстві. Належне управління вимагає посередництва різних інтересів у суспільстві, щоб досягти широкого консенсусу в суспільстві щодо того, що в інтересах всієї спільноти і як це може бути зроблене.. Це також вимагає широкого і довгострокового погляду на те, що необхідно для сталого людського розвитку і як досягти цілей такого розвитку. Це може бути результатом лише розуміння історичних, культурних та соціальних контекстів даного суспільства чи спільноти.

#### *Справедливість та інклюзивність*

Добробут суспільства залежить від того, щоб всі його члени відчували, що вони зацікавлені в ньому і не відчували себе виключеними з мейнстріму суспільства. Це вимагає, щоб всі групи, але особливо найбільш вразливі, мали можливості для поліпшення або підтримки свого добробуту.

#### *Ефективність та ефективність*

Належне управління означає, що процеси та інститути дають результати, які відповідають потребам суспільства, використовуючи ресурси, що є в їхньому розпорядженні. Концепція ефективності в контексті належного управління також охоплює стале використання природних ресурсів та захист навколишнього середовища.

#### *Підзвітність*

Відповідальність є ключовою вимогою належного управління. Не тільки державні установи, а й приватний сектор та організації громадянського суспільства повинні бути підзвітні громадськості та їх

інституційних зацікавлених сторін. Хто несе відповідальність перед ким, залежить від того, чи є прийняті рішення або дії внутрішніми або зовнішніми для організації чи установи. В цілому організація або установа підзвітна тим, хто постраждає від її рішень або дій. Відповідальність не може бути забезпечена без прозорості та верховенства права.

**З вищенаведеного має бути зрозуміло, що належне управління є ідеалом, якого важко досягти в його сукупності. Дуже мало країн і суспільств наблизилися до досягнення належного управління в його сукупності. Однак для забезпечення сталого людського розвитку необхідно вжити заходів для роботи над цим ідеалом з метою зробити його реальністю.**

### 2.3. Публічна політика

Зміни суспільної сфери сучасної України диктують нові підходи до осмислення класичних визначень фундаментальних наукових понять.

Підвищення керованості держави на основі переговорних стратегій та перерозподілу ресурсів між державою та суспільством, наділення її функціями модератора взаємодій публічних суб'єктів, відтісняє на периферію політичного аналізу глобальний ринок та наддержавні організації. Сильне суспільство постає як ідеал, як і реальний партнер перетвореної держави у виробництві громадської політики, що відповідає запитам і потребам людини в усіх сучасних наукових концепціях. Сучасні прочитання поняття «публічна політика» західних, та й вітчизняних дослідників є відбитком підходу змагальності суб'єктів політичного простору за домінування у громадському просторі, навмисно посилюють вплив значних груп населення прийняття політичних рішень шляхом цілеспрямованої демократичної участі.

Під впливом нових концепцій (Governance, State Capacity, Policy Networks) змінюється і ставлення до самої держави як інституту м'яких координуючих практик та діалогу із суспільством.

З'являється надія на державу як на інтегруючий соціальний інститут, здатний убезпечити суспільство від деградації, пов'язаної з посиленням уваги до приватного буття в умовах порушення меж публічної та приватної сфери, наростанням нарцисизму індивідів, коли загальне благо хвилює людей менше, а основна увага приділяється приватному бутті у суспільстві споживання. Сфера публічного простору та публічної політики вже не можуть бути обмежені електоральними процесами та практиками участі населення у вирішенні питань, заданих політичним порядком денним, сформульованим правлячим класом або питаннями політичної освіти.

Зміна життєвого контексту, вторгнення цінностей і практик суспільства споживання, технологічні зрушення істотно змінили уявлення про

публічність, публічну політику як простір, що включає вже не тільки політико-державні рішення правлячої верстви та політичних лідерів, а й виробництво політичних рішень на основі включеності різних груп інтересів, зацікавленої громадськості на колективістських, локальних, приватних та прагматичних підставах.

Незважаючи на активне використання поняття «публічна політика» у зарубіжній та вітчизняній літературі, воно залишається недостатньо визначеним. Тим не менш проблематичним концепт «громадська політика» представляється в умовах зміни якісних показників суспільного простору в умовах інформаційного (мережевого) суспільства.

Ханні Арендт належить першість введення у науковий обіг терміну «публічний простір» як визначення місця людської діяльності та дій, які є непередставними поза суспільством. Дія та діяльність, вважає вона, становлять привілей людини, яка свою відмінність від інших реалізує через мовлення і дію (вчинок), вступаючи у світ публічності, виявляючи особливе, нове, унікальне, внаслідок чого сама вона несе відповідальність.

Як суб'єкт публічного простору, в якому людина, її уявлення і дії, відносини, якими вона пов'язана, отримує своє буття (те, що достовірно і правдоподібно)<sup>9</sup> [с. 269], вона виявляє себе в трьох вимірах: дія, мова і сама людина як унікальна і помітна у невиразності повсякденного існування. Публічний простір розглядається Х. Арендт як середовище для людського розвитку – формування кращого та унікального в ньому, тоді як у приватній сфері, на думку вченого, визначення та розвиток неможливі. Приватна сфера, така дорога кожній людині, виконує специфічні соціальні функції, але не передбачає прагнення виокремлення з усіх інших представників людської спільноти, в чому Х. Арендт згодна з Г. Гегелем. Публічність означає готовність до зустрічі з «іншим» за певними формальними правилами на спеціально організованому (інституціоналізованому) просторі, гласно, відкрито. Відмінність приватного від загального в тому, що публічний простір «збирає» людей і перешкоджає прояву егоїзму, індивідуалізму за рахунок формалізації взаємодій та розрізненню позицій та відносин, які займають люди за місцем у публічному просторі.

Вихід праці у публічну сферу призвів до розвитку людини через диференціацію, спеціалізацію та інновації, але індивідуальний вчинок, на думку Х. Арендт, програв у якості, пішовши в приватне. Людина входить у публічний простір не для того, щоб повідомити світ про себе, а для пропозиції світові свого погляду, послання та дії для знаходження згоди та підтримки інших, взаємодії з іншими в галузі політики. Громадський простір стає місцем зустрічі минулого, сьогодення та майбутнього, де актуалізується досвід та історія багатьох поколінь, перевершуючи тривалість життя

---

<sup>9</sup> Арендт Х. Vita Activa или о деятельной жизни. URL: [https://platona.net/load/knigi\\_po\\_filosofii/evrejskaja/arendt\\_x\\_vita\\_activa\\_ili\\_o\\_deyatelnoj\\_zhizni/76-1-0-2252](https://platona.net/load/knigi_po_filosofii/evrejskaja/arendt_x_vita_activa_ili_o_deyatelnoj_zhizni/76-1-0-2252)

смертних людей<sup>10</sup> [с.72]. Відкритість людини публічності розглядається як принцип можливості збереження та відтворення світу, як спосіб подолання смерті.

Громадський простір має характер загальності та універсальності як місце персональної та колективної явності, у якому суб'єкт заявляє себе як автономному носії загальнозначущих цінностей, здатному їх реалізувати у своїй діяльності та у взаємодії з іншими суб'єктами. Публічний простір як політико-соціальне та культурне явище, загальнодоступне місце формування, акумуляції та передачі ідей та пам'яті, досвіду, подій та їх фізичного відображення; вибудовується на традиційних формах політичної боротьби за колективну свідомість та історію в широкому сенсі.

Визначаючи сутність і межі, публічної сфери як комунікативного середовища, що породжує громадську думку, яка виконує функції контролера держави, Ю. Хабермас виділяв здатність людей формувати політичну спільноту, беручи участь в обговоренні політичних проблем. Публічна політика визначається, таким чином, через громадськість (публіку), публічність та публічну сферу (Ю. Хабермас), або публічний простір (Х. Арендт), який надає місце різним думкам та поглядам (принцип плюралізму). Для Ю. Хабермаса публічний простір означає «сферу соціального життя, де можуть обговорюватися справи, що становлять спільний інтерес, де відмінності в думках можуть регулюватися раціональними аргументами, а не зверненням до усталених догм та звичаїв»<sup>11</sup>, до чого здатні небагато, а тільки підготовлені (освічені) люди. Т. Маккарті розширює громадський простір до сфери соціального життя, «у якому громадська думка може формуватися за допомогою необмеженої дискусії з предметів загального інтересу»<sup>12</sup>. Д. Бохмен слідом за Х. Арендт, визначає публічний простір як «місце локалізації соціальної активності»<sup>13</sup>, в чому його підтримує К. Гоулд, наполягаючи на тому, що публічна сфера не обмежена комунікативно-інформаційними взаємодіями, а включає сферу «загальної практичної діяльності, орієнтованої досягнення поділюваних усіма цілей»<sup>14</sup>.

Д. Дьюї у роботі «Публічне та його проблеми» (1927 р.) розглядав публічність як спосіб регуляції суспільством реальних інтересів, які виходять за межі прямої взаємодії приватних осіб, але істотно впливає на життя багатьох громадян суспільства<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Арендт Х. *Vita Activa* или о деятельной жизни.


<sup>11</sup> John B., Thompson, David H. (eds.) *Habermas: Critical Debates*. Cambridge. Mass, MJT, 1982. P. 4.

<sup>12</sup> McCarty T. *The Critical Theory of Jurgen Habermas*. Cambridge, Mass, MJT 1982. P. 15.


<sup>13</sup> Bohmen D. *Public Deliberation*. Cambridge, Mass, MJT. 1996. P. 43.

<sup>14</sup> *Could C Diversity and Democracy: Representing Differences* /Benhabib S (ed.) *Democracy and Difference*. Princeton L. Press. 1996. P. 174.

<sup>15</sup> Dewey J. *The Public and its Problems*. Ohio University Press. Athens. 1954. Reprint, N. Y., 1927.

<p><b>Висновок</b></p> 	<p>Таким чином, поняття «публічна сфера» та «публічний простір» дозволяли вести науковий дискурс щодо політичних відносин у суспільстві між соціальними суб'єктами.</p>
--	---

Публічна політика розглядається нами як переговорна форма пошуку та вибору політичних рішень, що породжує виникнення відносин довіри та моральної дії, які створюють вільне та активне, відповідальне суспільство.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><i>Публічна політика</i> (public policy) може бути визначена як стабільний цілеорієнтований курс дій уряду, як відповідь на запити громадян, їх груп, їхніх представників (законодавців), що виробляється у широких переговорних практиках щодо визначення «загального блага».</p>
--	---

До публічної політики належать інтереси суспільства загалом, які можна структурувати на чотири компонента:

- **економічний** (виробництво благ загального користування, система перерозподілу доходів задоволення громадських потреб);
- **соціальний** (громадські та державні служби соціального забезпечення, пенсії та допомоги, зайнятість, охорона здоров'я, освіта, громадський транспорт та засоби комунікації, збереження довкілля, захист від злочинності та корупції, комунальне обслуговування, підтримка соціальної стабільності та комфортності);
- **суспільно-політичний** (недержавні об'єднання та асоціації громадян, громадянська мережа формування громадської думки, центри громадянської солідарності);
- **соціокультурний** (інститути збереження та відтворення духовних цінностей та культурних кодів).

Зміна життєвого контексту, вторгнення цінностей і практик суспільства споживання, технологічні зрушення істотно змінили уявлення про публічність, публічну політику як простір, що включає не тільки політико-державні рішення, прийняті політичними лідерами, а й рішення, прийняті за участю суспільства. Публічна політика – це суб'єктна діяльність у громадському просторі нашого суспільства та держави. Публічний простір – це місце зустрічі різних поглядів і суджень, що висловлюються чесно та відкрито, усіма членами суспільства; це спільне обговорення суб'єктами публічної влади суспільно значимих питань; це участь суспільства у розробці, експертизі, прийнятті, реалізації та контролі політико-державних

рішень як за спеціально розробленими процедурами/технологіями (громадські слухання, політичні дебати, праймериз, відкритий та прозорий бюджет, різні форми громадянського впливу на процес), так і процесі громадських переговорів (режими заперечення). Публічна політика розглядається як переговорна форма пошуку та вибору політичних рішень, що породжує виникнення відносин довіри та моральної дії, які створюють вільне та активне, відповідальне суспільство.

Стратегічні завдання з відновлення та модернізації українського суспільства, що стоять перед країною, кидають виклик створення найближчим часом моделі національної «розумної економіки», яка буде здатна ввести країну в когорту держав постіндустріального рівня розвитку інноваційного типу, формування «суспільного знання», яке тільки й може реалізувати ці високі цілі.

Постіндустріальна економіка будується працею висококваліфікованих найманих працівників, включених у професійні спільноти, що забезпечують підтримку та розвиток людського потенціалу. Незалежні та компетентні люди, які усвідомлюють свою особисту цінність та свободу, вимагають відповідного ставлення до себе з боку держави, вміють захищати свої права, вибудовуючи життєві стратегії. Середній клас, маючи чіткі соціально-політичні інтереси, розширює свій простір інтелектуальної та професійної свободи, у тому числі й економічної, в умовах розосередження акціонерної власності серед осіб найманої праці. Держава в цьому випадку змушує нарощувати свої здібності до управління, визнаючи залежність від людей, особистим потенціалом яких забезпечується її суверенність і міць. Розвиток інформаційного суспільства на основі постіндустріальної економіки призвів до того, що добробут перестав бути похідною тільки від наявності матеріальної власності, але залежить і від інтелектуальної власності та соціального капіталу.

Зрощування власності та влади постає як рудимент феодального суспільства, що не відповідає новому типу суспільства та гальмує розвиток людського потенціалу та суспільства в цілому. Володіння власністю та контроль над нею, фактичне управління, належать різним суб'єктам, змушеним діяти спільно в одному напрямку, а саме у напрямі розвитку, що забезпечується довірою до професійного знання та його носіїв. Це змінює систему як виробничих та економічних відносин та усю сферу політичного, тобто держави, створюючи нові практики взаємодії між колишніми суперниками – державою та суспільством. Рівноправне партнерство суспільства та громадян, держави та суб'єктів економічної сфери створює нове поле суспільних взаємодій, що визначають напрям соціально-економічного розвитку.

Мобілізація населення країни на відновлення та рішення інноваційних завдань не передбачає як домінанту опору на бюрократичні або технократичні способи управління, оскільки головним джерелом розвитку



сучасного суспільства стає людина.

Модернізація вимагає включення у процес розвитку механізмів творчої конкуренції ідей та підходів до вирішення завдань, проведення оновлення політичної системи на засадах змагальності публічних суб'єктів; реальної демократизації та підвищення народного представництва в органах державної влади та управління. Завдання модернізації українського суспільства висувають вимоги до зміни політичної системи, країни через підвищення якості державного управління, що забезпечує виконання базових функцій держави, на умовах високої компетентності бюрократичного апарату, надання суспільству благ, достатніх для розширеного відтворення людського капіталу. З такими соціально-політичними викликами може впоратися некорумпована держава, відкрита та прозора, відповідальна та налаштована на отримання зворотного зв'язку від суспільства.

Сучасна держава як арбітр і керівник конфліктуючих інтересів за умов плюралізму громадського простору, заснована на визнанні верховенства права, захищає права та свободи громадян, створюючи умови для розвитку кожного.

Системні трансформації передбачають розширення публічного простору за рахунок відкритості та транспарентності влади, ефективних механізмів зворотного зв'язку, що надають владі можливість отримувати сигнали про тенденції розвитку суспільних процесів, своєчасно коригувати управлінські дії. Тонке модерування та каналізація накопиченої напруги у суспільстві створюватиме віру населення у дієвість публічної політики, якщо інститут представництва інтересів як інструмент реалізації права та здійснення впливу суспільства на прийняття соціально-значущих рішень наповниться енергією та відповідальністю.

Актуалізація поняття «публічна політика» в українській науці, на нашу думку, пов'язана саме з визнанням політичної необхідності ширше включати суспільство та його групи у формування стратегічного порядку денного, створюючи стимули та формулюючи цінності інноваційного розвитку, регулювати конфлікти, що виникають у плюральному публічному просторі, стають джерелом соціальної динаміки. Модель «керованої демократії» передбачала створення інститутів публічної політики у формі, що не повною мірою відповідає сучасним завданням; модель «керованої демократії» не була націлена на розвиток потенціалу ділової та громадянської ініціативи, соціального та людського капіталу, оскільки не включала механізм зворотного зв'язку і зосереджувалася на вертикалізації системи публічного управління, адмініструванні політичних процесів, що позбавляло суспільство атрибутивних якостей суб'єктності в офіційному публічному дискурсі, але не могло вилучити реальну суб'єктність.

Динаміка переходу від моделі «керованої демократії» до інноваційних форм взаємодії влади та суспільства значною мірою визначатиметься проявом політичної волі лідерів держави та еліти в організації

цілеспрямованого руху до оновленого суспільства через посилення інститутів широких взаємодій всіх суб'єктів публічної політики.

Структура публічної політики відбиває системні взаємодії агентів громадського простору. Публічну політику формує комунікаційний процес, який будується на принципі відкритості, що розуміється як доступність публічного простору для всіх агентів за рахунок формування дискусійних арен, на яких створюється уявлення про «загальне благо» і складаються спільноти для його реалізації.

Публічна політика в різноманітних формах включає широкий спектр процесів і явищ, що охоплюють способи та якісні характеристики державного управління, налаштовані на перехід від переважання бюрократично ієрархізованих відносин до горизонтальних управлінських практик. Переналаштування на горизонтальний тип управляючих впливів підтримується відповідними процедурами у прийнятті політико-державних рішень, що включають активну участь суспільства у політичному процесі. Реалізація значущих для модернізації суспільства програм і проєктів повинна включати саме суспільство у процесі обговорення їх контурів, визначення потреби та важливості вирішення проблем у цей час, способів та соціальних технологій їх реалізації. Публічна політика передбачає процеси багатоканальних комунікацій різних соціальних груп, діалогову модель переговорних взаємодій.

Кінець 90-х років ХХ століття ознаменований виникненням масових громадських рухів екологічного та політичного спрямування, які характеризувались стихійністю, слабкою організованістю та мітинговими формами діяльності. Типологія таких рухів та форм інституційної колективної поведінки зроблена Г. Блумером, який визначив, що «суспільність набуває свого особливого типу єдності та можливості діяти, завдяки досягненню якогось колективного рішення або виробленню якоїсь колективної думки»<sup>16</sup>. Концепція колективної поведінки склалася у середині ХХ ст. США в результаті досліджень спільних виступів громадян на захист своїх прав, інтересів та ціннісних установок. Значний внесок у розвиток концепту зробили К. Блумер, Р. Тернер, Л. Кілліан, Дж. Девіс. Потім концепція уточнюється парадигмою колективної дії і з цього часу соціальні рухи стають легітимною частиною політичної та управлінської систем, а потім інституціоналізуються як неурядові чи некомерційні організації. У цей час вплив отримали роботи Дж. Мак-Карті, Е. Томпсона, Ч. Тілі, Е. Обершола, У. Гемсона, Д. Мак-Адама. Роботи цих авторів послужили основою досліджень подібних явищ, що зароджувалися в політичній та соціальній практиці України.

Не представляючи інтересів широких верств населення України, не

---

<sup>16</sup> Блумер Г. Коллективное поведение. URL: [https://scibook.net/sotsiologicheskaya-problematika\\_706/blumer-simvolyi-kollektivnoe.html](https://scibook.net/sotsiologicheskaya-problematika_706/blumer-simvolyi-kollektivnoe.html)

ставши соціальними групами, громадські рухи були орієнтовані на зміну соціального устрою, не претендуючи на владу. У першій половині 90-х років ХХ століття громадські рухи вступають в організаційну фазу, відбувається визначення цілей та завдань організацій, мобілізуються засоби для їх досягнення, як правило, у вигляді грантів зарубіжних фондів. Відсутність альтернативних політичних каналів підтримки соціальних та економічних інтересів населення обмежує можливості громадських рухів, які починають «вбудовуватися» в соціально-політичну систему для надання допомоги нужденним, фактично виконуючи функції держави. Друга половина 90-х років не принесла скільки-небудь помітних змін у самих громадських рухах, але ідеї та цінності, що їх просувають, вплинули на появу екологічної політики, обговорення питань рівноправності жінок і меншин. З 2000-х років громадські рухи інституціоналізуються, отримавши різноманітні форми взаємодії з органами державної влади. Цей процес спрямований на встановлення міцних зв'язків із державою (експерти, спільні проекти, навчання та обмін досвідом). У цей період зв'язок із суспільством і представництво його інтересів уже не розглядається як мета громадських організацій, діяльність яких стає не ціннісно-орієнтованою, а прагматично-технологічною. Створення та функціонування громадських організацій сприяє легітимації державної політики, яка тією чи іншою мірою підтримується, формується та здійснюється третім сектором. Для цих рухів важливими стає організаційні суб'єкти, що забезпечують безперервність взаємодій та ідентичність, здійснення політики іншими засобами, що збігається з характеристиками, що даються західним рухам цього напрямку Ч. Тіллі<sup>17</sup>.

Нові соціальні рухи, що виникли у світі у 80-ті роки, пов'язують своє виникнення з цінностями, які мало орієнтовані на реалізацію політичних та економічних інтересів соціальних груп. Ці рухи розширили розуміння та відчуття зв'язності світу та людини: питання екології, дотримання громадянських прав, рівноправності жінок, війни та миру стали формулюватися в цих рухах як пошук нових ціннісних підстав існування суспільства загалом. Ідея самоорганізації суспільства, яка затверджувалася в нових соціальних рухах, як свою реалізацію висловилося в тому, що організації руху мають чітку структурну децентралізацію, самоврядування, домінування горизонтальних зв'язків над вертикальними, адміністративними відносинами.

Упередженими дослідниками нових рухів стали А. Турен, М. Кастельс, Е. Гідденс, А. Мелуччі, А. Піззорно, Д. Рухт, Х. Кризі, К. Оффе. Інституційні форми роботи (участь у голосуванні під час виборів до органів державної влади, у роботі державних організацій та установ)

---

<sup>17</sup> Tilly Ch. Collective violence in European perspective // Graham Y., Gurr T. (eds.) Violence in America/Washington DC: CQ Press. 1969. P. 10.

визнаються учасниками рухів неефективними. Характеристики нових соціальних рухів виявлені А. Туреном, серед яких виділимо головні: ідентичність як усвідомлене самовизначення соціального суб'єкта, опозиція як ідентифікація основного супротивника, руху (зрештою – держави), тотальність конфлікту, що включає весь простір проблем між державою та новим рухом. Спонтанність і рухливість таких утворень не суперечить раціональності їх дій, яка ефективна, цілеспрямована в силу особливих форм мережевої організації.

Суспільство проходить подібний шлях дорослішання, послідовно переходячи від схем організації та події в логіці колективної поведінки (1985 – початок 90-х рр.), потім колективної дії (початок 90-х – початок-2000-х) і, нарешті, освоївши алгоритм нових соціальних рухів (середина 2000 – нині). Разом з тим, ми повинні сказати про те, що способи організації та самоорганізації суспільства не заперечують один одного, а співіснують паралельно, та активізуються відповідно до ситуаційної, зокрема й політично орієнтованої необхідності.

Беручи участь у процесах державного управління, суспільство та його групи реалізують своє право на участь у політиці, використовуючи різні механізми, що сприяє досягненню громадянами інших прав та інтересів – розвитку демократії, зміцнення соціального капіталу, підвищення добробуту членів суспільства, підвищення ефективності державного управління.

Створення урядом та президентом партнерств з інститутами громадянського суспільства, бізнесу та профспілок забезпечує міжсекторну взаємодію при реалізації спільних програм та проектів у діалоговому режимі.

Дійсна участь суспільства в публічній політиці – це участь, що сприяє забезпеченню економічного зростання, ефективності, рівності та справедливості через визначення інституційних механізмів, структур стимулювання та мобілізації громадськості.

Публічна політика як вибір рішення з безлічі альтернатив, продиктованих міркуваннями та думками пересічних громадян, примиренням протиріч в обговореннях і дискусіях, реалізується спільнотами, що висувають зі свого середовища активістів, здатних мобілізувати прихильників. Посилення впливу пересічних громадян на політиків та державних діячів, процеси прийняття рішень шляхом організації публічних дискусій та форумів, звернень, лобіювання інтересів, організації демонстрацій нейтралізує чи скорочує владні переваги панівних груп, забезпечуючи одночасно практичну реалізацію прав людини (доступ до правосуддя, свободу слова та інформації).

Суб'єкти публічного простору водночас є політичними чи громадськими інститутами, пов'язаними з політичною сферою: це держава та органи влади, що беруть участь у переговорному процесі соціального партнерства, профспілки, акції яких найчастіше мають політизований характер, органи місцевого самоврядування. Вони пов'язані діяльністю,

спрямованої на вирішення конкретних завдань: наприклад, держава, профспілки та роботодавці утворюють погоджувальні комісії із захисту економічних та соціальних інтересів трудящого населення. Невідповідність соціальної реальності уявленню про роль держави у встановленні на засадах соціальної справедливості відчужує населення від політичного класу, представників державної влади та власників великої власності, що впливають на прийняття політико-державних рішень.

У структуру публічної політики включені індивіди, які здійснюють владних функцій безпосередньо. Різні соціальні структури, включаючись у процес загального організаційного розвитку, виробляють згоду щодо легальних та ефективних процесів та процедур, за допомогою яких йде рух до мети, що розділяється спільноту.

Сформована політична система має сукупність інститутів – норм, а також контролюючих та втілюючих їх організацій для колективного прийняття рішень на національному рівні, правил, що регулюють відносини всередині та між інститутами, надання громадянам країни певних можливостей для реалізації політичних цілей як безпосередньо, так і за допомогою політичних партій та груп інтересів, розподіл економічних ресурсів відповідно до колективних рішень, поширення цінностей у рамках системи. Формувати стратегічний порядок денний, виробляти внутрішні стимули та цінності, спрямовувати конфлікти у позитивний напрямок може лише сучасна держава, яка має достатню компетентність, виконує свої базові функції та реалізує суспільні блага. Така держава гарантує вільний розвиток громадянина у процесі партнерства і водночас має можливість знизити рівень контролю та перекласти частину своїх функцій на громадські об'єднання.

Публічний простір як місце взаємодії соціальних суб'єктів (органів державної влади, інститутів громадянської самоорганізації, бізнесу) з приводу визначення цілей суспільства, способів та ресурсів їх досягнення, оцінки результатів спільної діяльності, формулює публічну політику на принципах відкритості та прозорості, гласності та відповідальності в різноманітті соціального світу.

Громадський простір найчастіше формує публічну політику, яка тільки і може здійснюватися в публічному просторі на основі взаємодії між громадянським суспільством і владою щодо окреслення контуру, суспільних цінностей, цілей і в цьому сенсі може бути місцем боротьби за владу, за повноцінну участь у розробці та прийнятті політичних рішень.

Публічна політика постає свідомим регулюванням громадських справ та колективних ресурсів; а управління – складним механізмом, що поєднує інтереси, цілі та ресурси різних соціальних груп в об'ємну та багаторівневу систему позицій та функцій, що знаходяться в відносинах «м'якої», не ієрархічної координації при прийнятті політичних та державних рішень. Розширення громадського простору вимагає розвитку різноманітних форм публічних комунікацій та координованих громадських взаємодій

рівноправних суб'єктів для підтримки громадського» діалогу та встановлення балансу різних соціальних сил. Відкритість і прозорість всіх сфер управління державою та суспільством для громадського контролю стає суттєвою характеристикою соціального життя, тієї чи іншої державної освіти.

Виняткова роль держави у громадській сфері, зважаючи на її легальні здібності від імені всього суспільства звертатися до громадян, відкриваючи свої дії для обговорення, критики та громадського контролю. Лідерство держави у публічній політиці визначається її здібностями залучення населення до різних форм громадянської участі своїми діями чи бездіяльністю у вирішенні політико-державних проблем, ініціацією публічних переговорних практик, організацією форм політичної соціалізації населення, його груп та індивідів.

Інституційні умови координації діяльності суб'єктів громадських відносин спонукають підтримувати їх з урахуванням встановлених державою правил і норм, що розділяються суспільством, залежно від цілей розвитку. Структура публічної політики відображає системні та стійкі взаємодії агентів публічного простору, комунікаційний процес, у якому будується на принципі відкритості, що розуміється як доступність публічного простору для всіх агентів, за рахунок формування дискусійних арен, на яких створюється уявлення про «загальне благо» і складаються спільноти для його реалізації.

До найбільш затребуваних форм взаємодії громадських організацій з владою відносяться контакти з законодавчою, судовою та виконавчою владою, політичними партіями, міжнародними інститутами, ЗМІ, комісії з врегулювання трудових спорів, громадські ради, публічні слухання, громадські та молодіжні форуми, незалежний контроль та моніторинг, лобіювання, організація громадських та протестних акцій.

Громадянські організації як суб'єкти публічного управління виявляють більшу чи меншу зацікавленість у взаємодіях із владою залежно від їхнього ставлення до політичного режиму, світоглядних та ціннісних установок, що лежать в основі формування громадської організації, потреб та потреб, що викликали організацію людей у деяку структуру, від політичної ваги асоціацій, пов'язаної з матеріальними ресурсами та характеристиками людського потенціалу, залученими до громадського об'єднання людей.

Різні соціальні структури, включаючись у процес загального організаційного розвитку, виробляють згоду щодо легальних та ефективних процесів та процедур, за допомогою яких йде рух до мети, що розділяється спільнотою. Управління відносинами між різними організаціями та сегментами суспільства сполучає публічний і приватний інтерес, не дозволяючи приватним інтересам підпорядкувати громадські компетенції та навички специфічних взаємодій у легальних рамках регулюють соціальні зміни, роблять їх можливими, поєднуючи здібності організацій, інститутів, установ, індивідів. Баланс суб'єктів громадської сфери визначається

ступенем їх активності, організованості та здатності мобілізувати суспільні ресурси на виробництво загального блага.

Залучення населення до публічності забезпечується різними механізмами участі у процесі розробки, прийняття та реалізації суспільно значущих рішень щодо суспільного блага, суспільних інтересів та потреб. Домінування держави у здійсненні широких громадських взаємодій не є бар'єром розвитку суспільного простору та публічної, політики, оскільки роль і функції держави як соціального інституту виняткові в епоху глобалізації. Звуження публічного простору і вульгаризація публічної політики відбувається не стільки в результаті домінування держави в публічній політиці, скільки в результаті нездатності «масової» людини піднятися над особистими уподобаннями, уподобаннями, емоціями та уподобаннями, які заступають довготривалі цілі та цінності. Тож у найважливіших функцій держави висувається турбота про підтримці цінностей соціального, громадського буття людини, розширення зв'язків довіри й відповідальності, які об'єднують суспільство, які тільки й можуть бути основою публічної політики держави, що враховує інтереси та запити індивіда, спеціалізованих соціальних груп і суспільства загалом.

#### **2.4. Суб'єкти політичної сфери**

До суб'єктів політичної сфери поруч із громадянами, як джерелом влади у суспільстві, належать владні інститути, громадські організації, громадськість. Суб'єктність проявляється у взаємодії у процесі суспільних відносин і визначається наявністю у суб'єктів власних та усвідомлюваних інтересів, виражається через дію, здатну перетворювати суспільні відносини. Оскільки суб'єкт набуває своєї сутності через дію, процес, то інтенсивність події визначає статус суб'єкта у громадському просторі. Сутнісними характеристиками суб'єктності є легітимність, автономність та самоідентифікація з певною групою інтересів.

До найбільш активних суб'єктів громадського простору та публічної політики входять: Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, Верховна Рада України, Інститут уповноваженого з прав людини, лідери політичних партій, керівники обласних державних адміністрацій (військово-цивільних адміністрацій), голови обласних рад, громадські організації, ЗМІ.

Публічність політики вимірюється гласністю прийняття та реалізації політико-державних рішень, спрямованих на досягнення національного, суспільного інтересу та загального блага, організацією громадського незалежного контролю за діяльністю органів влади, можливістю критики дій влади та ступенем широти обговорення альтернативних пропозицій щодо цілей та методів їх досягнення суспільством.

Держава здійснює публічну політику в економічній сфері, залишаючись її сильним суб'єктом, розвиваючи громадський сектор

економіки. У громадському секторі зосереджено виробництво суспільних благ, споживання яких має суспільний, а не індивідуальний характер. До таких неринкових, але необхідних і для розвитку ринку, благ відносяться безпека життя, підтримання прийнятного довілля, різноманітні засоби комунікації, культура та знання. Публічна політика в соціальній сфері здійснюється для збереження суспільної безпеки та соціального благополуччя, вирівнювання соціальної нерівності (соціальне забезпечення, захист і створення умов для реалізації прав і свобод людини, розвиток соціального та людського капіталу, науки, освіти та культури, охорони здоров'я та житлово-комунального господарства). Залучаючи суспільство у процес обговорення та прийняття політичних рішень, держава бере активну участь у формуванні громадянського суспільства, його політичної та правової культури, солідарних цінностей. Політика держави у громадсько-правовій сфері спрямована на формування системи взаємодії із суспільством, виявлення суспільних інтересів громадян шляхом стимулювання розвитку форм громадянської активності.

Ступінь впливу громадських організацій у громадській сфері залежить певною мірою від підтримки політичною системою загалом, тобто від характеру розподілу політичної влади у суспільстві.

Сучасна держава є домінуючим суб'єктом формування суспільної політики, що не відображає всього багатства та різноманітності інтересів, потреб, цілей та цінностей, можливостей та здібностей, які містить суспільство як соціальний організм. Провідна роль держави як найдієздатнішого політичного актора істотно відрізняється від домінуючої ролі держави в публічному просторі. Зміст та форми публічної політики не можуть бути зведені лише до того, що формується політичною елітою в умовах розвитку інформаційного суспільства (суспільства знань). Сьогоднішнє загострення запиту з боку суспільства на публічність та відповідальність політики та політиків змушує приймати рішення задля збереження самого соціального миру.

Проблема участі громадян у публічній політиці не видається очевидною, незважаючи на широкість наукової літератури з цього питання. Класичні її зразки передбачали дослідження зв'язку між політичним устроєм та політичними орієнтаціями громадян. Якщо аналіз індивідуальних і навіть групових орієнтацій і не дозволяє передбачати з абсолютною достовірністю всі особливості поведінки тієї чи іншої людини в рамках конкретної політичної системи, вона є необхідною ланкою для визначення її основних властивостей та тенденцій розвитку, для з'ясування специфіки її взаємодії з громадянами та, нарешті, розуміння як характеру і спрямованості політичного процесу, і рівнів суб'єктивного їх сприйняття. Так, ступінь демократичності та відповідальності політичної системи залежить від її здатності до агрегації легітимних потреб та вимог, що виявляється, у тому числі, і у можливості (безконфліктної) передачі управлінських функцій від



однієї групи лідерів до іншої на будь-якому її рівні від держави до політичної партії.

Публічна політика залишається програмою діяльності влади, розвивається вона за допомогою технологій залучення суспільства та свідомою участю суспільства, за допомогою чого досягається нестійка згода. Нестійкість згоди визначається неготовністю влади критично поставитися до неефективності використовуваних механізмів публічного управління. Альтернативні механізми публічного управління опрацьовані в науці та політичній практиці, вони ґрунтуються на широкому включенні громадських сил у здійснення публічного управління та готовності самої влади бути дієздатною у плані досягнення загальнодержавних цілей.

Слабкість суб'єктів (і держави, і суспільства) – і нестійкість інститутів громадської політики формують зростання напруги у суспільстві, провокують відкриті конфліктні ситуації та низьку міру задоволеності продуктивністю та ефективністю державного та муніципального управління. Слабкість суб'єктів та інститутів публічної політики виявляється у низьких показниках соціально-політичних взаємодій влади з основними групами суспільства та невмінні влади використовувати суспільний потенціал для вирішення соціальних проблем, а також невисокою розвиненістю практик впливу самого суспільства на рішення влади. Обумовленість сучасної політики та управління політичними процесами з центру виключають змагальність політичних сил, забираючи дієздатність політичних інститутів та знімаючи проблему політичної конкуренції. Розвиток форм публічної політики може стати механізмом розширення зон розуміння та довіри як умов досягнення згоди між різними групами суспільства.

**Війна радикально змінила українське суспільство, зробивши його дієвим, рішучим активним суб'єктом політичного простору.**

Демократія є відповідальною участю у публічній політиці, за наявності розуміння того, що ця участь безпосередніх дивідендів не дає, потребує витрат зараз, а працює лише у довгостроковій перспективі. Справжньою мотивацією для участі у громадській політиці може бути лише внутрішній моральний наказ громадянина, а результатом виступати знову ж таки моральне задоволення.

Готовність до змін та їх динамізм, перехід до координуючої або «сервісної держави» легітимізували сучасні політичні системи країн Європи та США. Держави, що здійснюють адміністративне керівництво через ефективний, автономний та підзвітний державний сектор та системне управління структурами та процесами в суспільстві, задавали нормативні рамки та правила, які визначали соціально-економічні та політичні відносини, захист культурних та релігійних цінностей, створювали умови для забезпечення здоров'я, свободи, безпеки та якості життя громадян.

До світового тренду вдосконалення систем політичного та адміністративного управління включилася й Українська держава. Зміни

вимагали визначення меж, у яких діяли інститути, що забезпечують свободу ЗМІ, висловлювання думок, свободу асоціацій громадян, формування політичної культури. Розширення відкритості інформації про діяльність влади, регулювання взаємодій із суспільством підвищення транспарентності (прозорості), орієнтація на розвиток, і перетворення всього суспільства, компетентність та ефективність: управління розглядалися як способи підвищення керованості суспільства; та вдосконалення самого адміністративного апарату.

Серед найважливіших цілей адміністративної реформи було визначено; налагодження та встановлення ефективних форм взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства, що сприяло розширенню відкритості та прозорості діяльності влади, використання нових способів інформаційного забезпечення управління, створення кадрових, організаційних, інформаційних ресурсних умов успішного проведення реформ.

У цих перехідних умовах єдність влади та основної маси населення досягається не реальними результатами демократизації суспільства, але забезпечується урядом за допомогою символічної інтеграції, яка повинна підтримувати спільну реалізацію демократичної участі та сприяти подоланню протиріч, посилюючи механізм зняття конфліктів у процесі символічної ідентифікації громадян із демократичним базовим консенсусом. Символічна інтеграція політичного простору наштовхується на протиріччя з умовами повсякденного життя мільйонів людей, не знаходячи відгуку та викликаючи відторгнення від владного дискурсу.

Погодимось з думкою про те, що політична апатія певної частини виборців, їхня відчуженість від активного залучення до політичного життя може розглядатися як певна гарантія стабільної демократії. Разом з тим, ми не можемо не бачити й того, що політична апатія та відчуженість є симптомами розлому між державою та суспільством, які рано чи пізно дадуть про себе знати. На державі як апараті політичного та адміністративного управління лежить відповідальність за політичну освіту та виховання громадян, які не мають нічого спільного з офіційною пропагандою у всіх її формах. Громадянська участь реалізується у відмінній від логіки дій держави, якісно іншій логіці взаємодії – у логіці переговорів та компромісу рівних суб'єктів. Громадянська участь несе моральну та виховну функцію, про яку говорив Руссо, для здійснення якої, за словами Р. Дарендорфа, «потрібні громадяни не залякані, а готові стояти своєму і змушувати з собою рахуватися, коли під загрозою перебувають базові цінності»<sup>18</sup>. Діяльність із захисту своїх інтересів у громадських організаціях є більш важливою, ніж участь у партіях та електоральному процесі. Л. Даймонд, наполягаючи на

---

<sup>18</sup> Dahrendorf, Ralf (1990) Reflections on the Revolution in Europe: In a letter intended to have been sent to a gentleman in Warsaw. New York: Random House.

тому, «демократію потрібно сприймати як феномен, що розвивається», що складається у захисті громадянами своїх інтересів через постійно діючі канали та механізми, через інституціоналізовані та неінституціоналізовані форми громадянської участі, оскільки «вільний суспільний устрій, зрештою, виникає на фундаменті не твердих істинних переконань, а сумнівів, компромісу», що становлять основу свободи кожної особистості. Девід Кемпбел, звертаючись до фукіанського «етосу» критики як «способу буття» або «практики», сформулював концепцію демократії як переважно заснованої на «етосі», що втілює «темпоральність, коливання, критику, занепокоєння, денатуралізацію, проблематизацію», «ніж на або процедури демократії, хоча і не обов'язково їх виключаючи».

Відмова держави від ідеології, формулювання громадських цінностей, отже, і громадських цілей, пояснюється поляризацією нашого суспільства та вирішенням прагматичних завдань, які не потребували ціннісного обґрунтування у громадському просторі. Разом з тим, цінності та сенси як мобілізуюча складова публічної політики яскраво проявилися з початком широкомасштабного вторгнення. Публічна політика це «держава в дії»; дієва держава це не тільки держава, яка декларує свою патерналістську функцію, але орган, що використовує всі суспільні ресурси в досягненні суспільних цілей за участю громадян як суб'єктів діяльності.

Численні «оспорюючі практики», реалізовані громадянами з боку громадян останніми роками, змушують розглядати форми суспільної солідарності (комунікативні та дієві) як спроби створення діалогових ситуативних режимів взаємодії, які примушують державу до виконання нею ж державних функцій та законодавчих норм. Аналіз взаємодій показує складність переговорного процесу між державними органами та громадськими групами, з метою визначення сутнісних характеристик держави та громадських цілей.

Право на легальне насильство у демократичному режимі обмежується лише самим джерелом цього права – громадянами, за умови, що «політичні відносини між громадянами та державою виражені широкими, рівноправними, захищаючими та взаємозобов'язуючими процедурами обговорення». Організація рівноправних, захищаючих та взаємозобов'язуючих відносин передбачає інтеграцію мереж довіри до публічної політики, велику ізоляцію категоріальної нерівності від публічної політики та зменшення незалежності великих центрів влади від публічної політики. Опиратися на можливості відкритої публічної політики, не використовуючи широкий спектр можливостей діалогових режимів взаємодій з різними організаціями громадян, діючі переважно в монологічних режимах, неможливо.

Переважання ієрархічних способів державного управління загрожує тим, «в умовах посткризового відновлення економіки нестабільність стану соціально-економічної ситуації в країні з великою ймовірністю може

спричинити посилення впливу існуючих і виникнення нових криміногенних факторів. До них можна віднести зростання інфляції, високий рівень безробіття, не виплату та затримку виплати заробітної плати, підвищення рівня бідності населення, збільшення рівня соціальної нерівності, розширення маргінальних верств, зростання соціальної напруги.

Встановлення різноманітних взаємодій влади та суспільства можливо у разі, якщо держава знайде у собі сили і сміливість до відкритих і чесних відносин із громадянами. Громадські організації як суб'єкти публічного публічного управління виявляють більшу або меншу зацікавленість у таких взаємодіях залежно від їхнього ставлення до політичного режиму, світоглядних та ціннісних установок, що лежать в основі формування громадської організації, потреб, що викликали організацію людей у деяку структуру, від політичної ваги асоціацій, пов'язаної з матеріальними, ресурсами та характеристиками людського потенціалу, залучених до громадського об'єднання людей.

Різні соціальні структури, включаючись у процес загально-організаційного розвитку, виробляють згоду щодо легальних та ефективних процесів і процедур, за допомогою яких йде рух до мети, що розділяється спільнотою. Управління відносинами між різними організаціями та сегментами суспільства поєднує публічний та приватний інтерес, не дозволяючи приватним інтересам підпорядкувати громадські. Компетенції та навички специфічних взаємодій у легальних рамках регулюють соціальні зміни, роблять їх можливими, поєднуючи здібності організацій, інститутів, установ, індивідів.

Зростає й суспільна «низова» активність. Ефективність самоорганізованих груп, незалежних експертів проявляється у залученні державних органів влади у публічність, формуванні та формулюванні політичного «порядку денного». Нові комунікаційні технології дали можливість здійснювати багатосторонні скоординовані дії громадянському суспільству, з'являються форми взаємодії громадян, які раніше не використовувалися, і реакції на дії влади, що є свідченням підвищення активності суспільства щодо захисту своїх прав, а також відкритості та прозорості влади, її готовності до діалогу.

Організація постійної взаємодії влади та суспільства сприяє розширенню демократії у суспільстві, легітимізує владу, сприяє зміцненню держави на основі зростання довіри, зняття відчуженості влади від джерела влади, громадянського виховання та участі громадян країни у громадському управлінні.

Ідеально суспільство, де зовнішнє примус визначає рамки, у яких люди діють солідарно. «Фундаментальна проблема координації в суспільстві. скоріше в тому, щоб гармонійно узгоджувати очікування людей, а потім стимулювати на цій основі колективно раціональні дії та в результаті здійснювати нерівноважну та рівноважну координацію», в ім'я досягнення

загального блага контролюючи відповідність своїх індивідуальних інтересів та цілей. Сучасні держави, які відчують натиск солідарних громадських груп, змушені шукати нові форми переговорів та «обговорень» публічних тем, оскільки «солідарність – особливий тип соціальної взаємодії, у якому моральне зобов'язання переводить ресурс ідентичності в площину реальної діяльності, висуваючи першому плані надособистісні переваги». Це яскраво проявилось під час російсько-української війни. Солідарний самопримус людей: не виходити за межі «людського», прояв свободи волі та духу людини над своїми слабкостями – умова існування як для окремої людини, але й (будь-який) спільності людей, бо «справжня держава тримається не примусом і не страхом, а вільною лояльністю своїх громадян – їх вірністю обов'язку; їх відразою до злочинності; непідкупністю чиновників; чесністю суддів; патріотизмом виборців; державним змістом парламентарів; громадянською мужністю письменників та вчених; ініціативною хоробрістю та дисципліною солдатів. Усе це може бути замінено нічим. Людина є самодіяльним вольовим центром, суб'єктом права, а не об'єктом терору та експлуатації.

Вона має будувати себе сама, володіти собою; керувати собою та відповідати за себе.

У науці відбувається і переосмислення самого терміна «публічне управління», який включає нові форми, що розширюються, соціальної взаємодії і партнерства; здатні замінювати державу в публічному управлінні. Міжорганізаційні взаємозв'язки утворюють «спільний менеджмент, спільне керівництво і спільне адміністрування», які встановлюють гармонійні відносини найрізноманітніших соціальних та політичних структур мережі конструюють нову соціальну міфологію угруповань; поширення мережевої логіки суттєво модифікує роботу та результати у процесах виробництва владних структур культури; між спільнотами виникають партнерські відносини, засновані на принципах взаємної довіри; культурної відповідності; націлених на спільне вирішення проблем, справедливості та автономності. Участь у політиці не лише форма прямої представницької участі у виборчому процесі. Вибори лідерів, що представляють і пропагують політику, що збігається з пріоритетами громадян – найпоширеніша форма залучення в політичну діяльність, але потребує доповнення і динамізму органів управління у задоволенні потреб громадян, тобто механізми визначення політики громадянами та інститути, що забезпечують участь, не пов'язані з виборчим процесом, а доповнюють його.

Претендувати на формування стратегічного порядку денного, менеджерувати внутрішні стимули та цінності, конфлікти у позитивний напрямок може лише змінена сучасна держава. Діяльність органів державного управління має бути підпорядкована принципам компетентності, прозорості та відповідальності у захисті прав та свобод громадян. Служити громадському благу при здійсненні базових функцій, сприяти вільному розвитку кожного громадянина може лише некорумпована держава, що діє

на принципах партнерства, кооперації, спеціальних процедур прийняття державних рішень, громадянській участі у розробці, прийнятті та реалізації політичних рішень.

Державний менеджмент такої держави потребує пом'якшення жорстких, ієрархічних форм координації учасників взаємодій. Партнерські відносини суспільства і держави мають на увазі відновлення довіри, культурної відповідності як основи спільного вирішення соціальних і політичних проблем, справедливості та автономності існування в публічному просторі. Держава та суспільство спроможні компенсувати збої та прогалини недосконалого українського ринку шляхом спільного здійснення функцій цілепокладання, регулювання та координації. **Функція координації у публічному управлінні визначається як діяльність, спрямована на забезпечення спрямованості спільних зусиль держави та громадян на досягнення спільної мети, узгодження індивідуальної, групової діяльності та локальних завдань із глобальною метою.**

У спільному управлінні виявляється здатність самої системи «м'якої» мережевої організації координувати взаємодію елементів різної природи. Створення умов для появи лідерів, які представляють інтереси та пріоритети громадян, які просувають їх у публічну політику не повинні розглядатися правлячою верствою як загроза, навпаки, це поширена та дієва форма залучення суспільства до публічної політичної діяльності. Для цього важливо зробити виявлення та залучення до співпраці зацікавлених учасників та створити механізми, що забезпечують дієздатність створюваних структур. Нові форми роботи передбачають підвищення гнучкості та динамізму органів державного управління у задоволенні потреб громадян.

Процеси глобалізації, комерціалізації та корпоративізації об'єктивно витісняють національні держави з пріоритетних позицій «вершителей доль», залишаючи незначний простір для політичного та економічного маневру. З метою забезпечення лояльності та підтримки населення як основного замовника та одержувача державних послуг держава повинна формувати політику в інтересах населення на принципах партнерства.

Співучасть (співуправління) громадськості в координованих органами державної влади та управління взаємодіях забезпечує зростання знань, компетенцій, культури об'єктивності та прозорості, легальний вплив на політичні рішення, породжує почуття причетності до спільної справи, відповідальність за неї. Різні інтереси та потреби учасників процесу прийняття рішень отримують у результаті переговорів і досягнутих компромісів певну узгодженість, що дозволяє політикам та управлінцям діяти на основі узгоджених рішень під контролем учасників процесу прийняття рішень та груп, що стоять за ними. В результаті може бути підвищена ефективність прийнятого та реалізованого політико-державного рішення, якщо воно визнається і контролюється тими, на кого спрямований управлінський вплив і на тих, чийх інтересів стосується. Співвідношення

примусу до виконання норм і доброї волі щодо їх виконання ставить питання про узгодженість дій органів держави і суспільства, спрямованих на підвищення рівня керованості, через залучення населення до публічного управління, розвиток щільності комунікацій, підвищення самосвідомості включених у взаємодії акторів. Надмірно централізовані рішення загрожують балансу соціальних сил зневагою до інтересів, потреб, цілей, знань; досвіду суспільства як політичного суб'єкта. Ефективне управління може бути справою «всенародною», воно вимагає професійної підготовки та компетенцій-фахівців, які мають досвідом і навичками управлінської роботи. З іншого боку, безсумнівні позитивні результати широкої участі населення в процесі управління, тому мають бути визначені межі участі суспільства у підготовці, прийнятті та реалізації політико-державних, регіональних рішень та рішень, що приймаються на рівні органів місцевого самоврядування.

Суспільство, насичене приватними інтересами, набагато багатше держави, людина як член суспільства має внутрішній світ більш багатомірний і різноманітний; чим громадянин держави. Коли людина приноситься в жертву державі, яка утискає її природний спосіб життя і самі людські якості, порушується природний порядок речей, який може бути нічим виправданий (В. Фон Гумбольдт).

Дослідники визнають, що розробка програми розвитку суспільства досі не завершена, оскільки не: визначено соціальні актори, які мають її виконувати, не створено механізми реалізації програм, запропонованих експертною спільнотою.

Приймаємо робоче визначення суспільства як певної форми колективного цілого, що існує автономно, але не незалежно від держави, яка встановлює специфічним чином правила та інститути реалізації соціального потенціалу індивідом, групою та суспільством загалом.

Політична пасивність значної частини населення, посилення державної влади та скутість громадської ініціативи розглядаються нами як бар'єри підвищення керованості та поступального розвитку. Джерелами демократичного розвитку держави та суспільства ми визначаємо розширення суспільного простору та суспільної політики. Легітимація демократичного ладу забезпечується визнанням суб'єктом владних відносин кожного індивіда, джерелом влади та виразником своєї соціально-політичної позиції, голосом, якого влада прислухається. Громадянин знаходить суб'єктність через участь у громадських справах. Слабка структурованість суспільства відбивається, й у звуженні громадського простору, появу якого Х. Арендт пов'язувала зі зростаючим поділом праці та спеціалізацією.

Виявлення суспільного інтересу у публічному просторі відбувається шляхом, зіткнення та обговорення приватних інтересів у рамках громадянського суспільства; партій та представницької демократії. Публічна політика – це не державна політика, якщо вона виражає інтереси, певної групи (партії, бюрократії), але державною вона стає, якщо спрямована на

збалансованість спільних цінностей та інтересів населення.

Участь громадянина як суб'єкта публічних відносин відбувається в континуумі рівнів взаємодії з владними інститутами: інформаційного, сприяючого, дискусійного, партисіпаторного. На інформаційному рівні влада доводить до відома населення про підготовку політичного рішення; рішення за підтримки відповідного інституту влади та взяти участь у його обговоренні, дискусійний рівень – координуючий інститут влади, надає можливість обговорення даного рішення, співучасть передбачає безпосередній досвід громадянина у розробці рішення.

Перехід від суспільства з потужною колективістською ідеологією до суспільства з витісненою ідеєю прихильності до суспільних цінностей не став безболісним, оскільки немає умов для формування людини як індивідуалізованої особистості не як виняток, а в масових масштабах.

Поляризація суспільства та масштаби депривації значних суспільних групи, що виштовхують у публічність малоздатні до конструктивної самоорганізації, а тому – агресивні спільноти, що виникають ситуативно. Ця обставина деформує все громадський простір, знижуючи дієвість переговорних і діалогових конструкцій взаємодії горизонтально суспільствами вектору суспільство – влада. Функція підтримки суспільного дискурсу доповнюється функцією держави щодо створення умов для появи соціально активних і відповідальних людей, здатних мобілізувати співтовариство на виконання значущих завдань. Згуртованість навколо цінностей, норм, вірувань, знань, способу життя, сприяє їх поширенню і відтворенню в наступних поколіннях. Демократична державна влада, за своїм походженням не будучи силовою» владою, а, що з'являється «швидше, з влади, що породжується комунікативними засобами на практиці самовизначення громадян держави, і отримує легітимність за рахунок того, що захищає цю практику у вигляді інституціоналізації суспільної свободи». Ця функція підтримується функцією впливу суспільства на державу для визнання цінностей, що поділяються суспільством і навіть тиску на державу в легальних формах.

**Функція контролю над діяльністю соціальних груп, які відкидають конвенційні практики, організація переговорного процесу із цими силами з метою вирішення конфліктних ситуацій зміцнює легітимність влади та сприяє формуванню соціальної відповідальності населення.**

Різноманітність потреб соціальних груп розширюють кількість можливих альтернативних політичних рішень, вимагаючи більшої транспарентності держави, сприяючи підвищенню її чуйності до запитів громадян. Громадськість, включаючись в активні форми взаємодій з органами державної влади, представляючи інтереси певних груп, впливають на процес прийняття політичних рішень, орієнтуючись на розуміння прав і свобод, укорінених у суспільстві. Громадський простір, наповнений суперечливими вимогами і запитам, відбиває готовність частини населення



до висловлювання думок негативним чином – «проти», і малу готовність до конструктивного діалогу і держави, і суспільства. Правові та політичні знання, навички взаємодії та відстоювання позицій в аргументивному дискурсі поступаються місцем оцінним міркуванням, які не потребують аргументації. Поширеність неформальних практик у рутинізованих життєвих ситуаціях говорить про освоєність асоціальних практик, орієнтованих на функціональні цінності та прагматизм більшою мірою, ніж на фундаментальні цінності населення. Але в умовах, коли влада та суспільство виявляються взаємно непроникними у публічності, зростає саме політична напруженість громадського простору. Напруженість громадського простору потребує зміни відносин держави та суспільства з метою збереження самого соціального утворення. Тільки на цій основі можливе проведення модернізації українського суспільства на цінностях, що відповідають концепту та практиці інформаційного суспільства, де важливий соціальний капітал, високо оцінені здібності індивіда до самовираження та самореалізації. Важливий високий рівень взаємної довіри, пов'язаної з традиційними мережами, збільшення масштабів суспільної діяльності та формування переговорних практик. У такому суспільстві накопичується соціальний капітал, що забезпечує готовність людей до колективних дій.

Формулювання нових ідей і нових громадських рухів іде як антитеза державного управління публічного простору. Не можна сказати, що цим заперечується зв'язок із державою, навпаки, сама держава та її діяльність стимулюють появу нових суб'єктів публічності

По суті, це формування «низової політики», у якій неофіти підключаються до суспільної діяльності на підставі практичного сенсу чи сильної емоційної реакції, а також під впливом конкретної проблемної ситуації. Теорія Лорана Тевено «про режими залученості» лежить в основі формування та функціонування даного інституту, що апробує спосіб переходу з обивательської моделі поведінки до активістської під слоганом «Наука разом жити у цьому світі».

Низові громадянські ініціативи виникали як міські та міжрегіональні мережі, що зберігають свою автономію та діють насамперед на захист своїх інтересів. Мережевий принцип забезпечує слабку взаємозалежність учасників, знеособлені відносини, опосередковані новими технологіями, проте сприяє ефективній мобілізації. Мережі виступають свого роду каналами поширення інформації в режимі реального часу про різні рухи, їх проблематику, успіхи і невдачі, ефективні методи вирішення проблеми; нормативних документах у галузях, що цікавлять.

На Заході соціальні рухи розглядаються дослідниками як основні актори соціальних змін, вони немислимі поза конфліктом. Хоча деякі теорії і допускають соціальні перетворення шляхом мирного прийняття нових цінностей або ідей, все ж таки в основі більшості теорій соціальних змін лежить саме конфлікт.

**Громадянська активність** суспільства пов'язані з реалізацією універсальних прав і свобод індивідами задля досягнення своїх інтересів.

**Громадянська участь** забезпечує відтворення конституційних цінностей і норм, громадянського суспільства, сформованих інституційних практик, а також **громадянської ідентичності**.

**Громадянська дія** спрямована на зміну сформованих інституційних практик та їх нормативно-ціннісних підстав, його спрямованість пов'язана з досягненням загального блага. Підставою для громадянської дії виступає **солідарність**. Процес реалізації права і свободи може вимагати нормативно-правового оформлення, надаючи громадянському участі політичний характер. «Учасники масових дій соціально-економічної та політичної спрямованості відрізняються від тих, хто не бере участі в них, з тих підстав, які пов'язані з реалізацією громадянського потенціалу... Ці загальні пріоритети визначають бачення суспільного устрою і тим самим задають орієнтири при оцінці реальності. На думку «неучасників», основними засадами суспільної організації мають бути закон, права людини, мораль, сім'я». Учасники демонструють прагматичніше ставлення до закону, який може бути змінений людьми при дотриманні прихильності до цінностей рівності, свободи, довіри, прав людини. «Громадянські ініціативи, дії активної меншини, яка усвідомлює потребу у громадянській участі та її розширенні, стикаються із серйозним опором влади, яка не бажає ділитися повноваженнями у процесі прийняття рішень із громадянами. Але поза громадянської дії процес інституційних змін неможливий, як неможлива та ефективна модернізація суспільства та держави».

Суспільство, як суб'єкт публічної політики, відрізняється такими характеристиками:

- володіє автономністю та певною незалежністю від контенту, створюваного у громадському просторі державою;
- сприйнятливим до навчання навичок громадянської взаємодії та нового знання;
- поділяє цінності солідарної дії;
- взаємодія різних структур суспільної активності створює довіру;
- цивільна дія спрямована на зміну сформованих інституційних практик та їх нормативно-ціннісних підстав;
- здатне оцінювати реальність;
- дотримується прихильності до цінностей рівності, свободи, довіри, прав людини;
- демонструє готовність до діалогу;
- здатне залучати та мобілізувати прихильників;
- активність суспільства пов'язана з реалізацією універсальних права і свободи індивідами задля досягнення своїх інтересів;
- поза суспільною взаємодією процес інституційних змін неможливий,

як неможлива та ефективна модернізація суспільства та держави.

Держава неспроможна замінити собою суспільство, здійснюючи функції управління, тобто. організації та захисту життя, прийняттого для членів суспільства. Суперечності суспільного життя, викликані нерівномірним розвитком її сфер і сторін, роблять державу органом управління рівноважним станом суспільства, публічною владою для пом'якшення несправедливості шляхом перетворення індивідуальних та групових інтересів на інтереси політичного співтовариства як цілісного організму. Можливість і здатність громадян реалізовувати свої обов'язки та права забезпечується здатністю держави підтримувати безпеку громадян та суспільства, встановлювати партнерські взаємини громадянського суспільства та держави. Розвиваються та контролюючі функції обох інститутів, процедур та змісту партнерських відносин, функції координації та уточнення об'єктів та методів спільного впливу.

## 2.5. Концепції публічного управління

З перших кроків розвитку суспільства існували соціально значущі проблеми, які вимагали спільного вирішення членами тієї чи іншої громади. Таке спільне вирішення таких проблем можна побачити вже на самих ранніх етапах розвитку людської цивілізації (в Месопотамії і Стародавньому Єгипті стабільність врожаю гарантувалася за рахунок підтримки досить високого рівня води в річках, зміцнювали береги річок, були побудовані дороги і громадські будівлі тощо). З моменту свого створення починають встановлюватися необхідність колективних (соціально значущих) видів праці та інших видів діяльності в межах суспільства, з одного боку, обов'язків і обов'язків, а з іншого боку, прав і привілеїв, які повинні бути збалансовані один з одним. Під час переходу до наступного еволюційного раунду розвитку пред'являються особливі вимоги до вдосконалення цих інститутів, а також організаційних форм їх реалізації, тобто системи публічного управління.

Складна структура суспільства, зміна його елементів, деформація суспільних відносин в ході цих процесів вимагають постійного коригування моделі взаємодії керованих і керівників, формування балансу між їх інтересами на новому рівні.

Історія виявила чіткий зв'язок між основними поняттями ідеологічної системи, типом майбутньої державної структури і типом публічного управління.

Основним напрямком пошуку античних філософів був пошук цілей існування людини і спільноти людей в грецькому полісі. Так, в даному випадку мова йде про закони і їх виконання.

Відповіді на поставлені питання давалися досить рано, але ці ідеї стали набувати системного характеру, в роботах найвидатніших представників грецької теорії «публічного управління» Платона і Аристотеля.

У платонівській «Республіці» вперше сформульовано, якою має бути модельна держава, ким і як нею слід керувати. Всі ці проблеми залишаються актуальними для сучасної держави, яка вибирає тип управління.

«Політика» Аристотеля присвячена як проблемам права, формуванню «правильної політики», кращій організації життя поліса, цілям його функціонування, так і безпосередньо проблемам управління полісом і процесам, що відбуваються в ньому. Як основні завдання поліса Аристотель визначає наступне: забезпечення харчуванням, збройним захистом, турботою про благополуччя громадян, забезпеченням справедливості, що в цілому повторює завдання сучасної соціальної держави, здійснюваний її органами публічного управління.

На думку Платона і Аристотеля, різні форми управління можуть бути реалізовані в межах одного типу управління. Наприклад, аристократія і олігархія є умовними полюсами в межах типу державної влади, в якій забезпечується влада меншості, і з'являються в різних формах, обумовлених

особистісними якостями людей, які представляють цю меншість. Форми яких варіюються від політики до демократії.

Кожен правильний (за Аристотелем) тип управління характеризується реалізацією відповідного стилю керівництва (авторитарного, демократичного, ліберального), має свої переваги і недоліки і встановлюється під видом конкретних умов, що визначають питоме співвідношення центру, децентралізацію влади, як найбільш прийнятні в цій громаді. Вважаючи, що кращим типом правління є монархія, королівська влада, Аристотель вважав, що найнебезпечнішим відхиленням від ідеалу є тиранія, а найменш небезпечною – демократія.

У сучасній науці термін «демократія» не використовується в інтерпретації Аристотеля. **«Демократія» означає всі типи правління більшості, які враховують інтереси всього суспільства або більшості членів суспільства.**

У сучасних умовах демократія як тип політичного режиму, що формує сприятливе середовище для створення ефективної системи державного управління, все ще має високу привабливість. На рівні обрання представницьких органів, поваги до прав і свобод громадян, забезпечення економічних свобод, відсутності державного втручання в приватне життя громадян вона може трансформуватися практично в будь-яку з відомих форм правління: монархічну, парламентську, президентську, напівпрезидентську республіку. Однак проблеми сучасної демократії все частіше стають, однак, недостатньою ефективністю систем державного управління сучасних держав, їх недостатньо високою здатністю вирішувати гострі економічні та соціальні протиріччя, що виникають в територіальних суспільствах різного рівня, створення ефективних систем публічного управління в сучасному суспільстві.

Вчені різних спеціальностей проводять міждисциплінарний пошук моделі або моделей управління, які дозволять при збереженні переваг демократії (прагнення в її розвитку до ідеально збалансованої аристотелівської державності), одночасно вирішити проблему створення раціональної структури і ефективної моделі управління, що відповідає вимогам ХХІ століття.

Проблема визначення моделі є фундаментальною для будь-якої науки. Як правило, формуються умови для формування нового напрямку або нової галузі науки, а значить і нового предмета вивчення.

За останні десять років відбулися значні зміни в методології науки про публічне управління. У 50-70-х роках ХХ століття домінуюче становище займали біхевіоризм, структурно-функціональний і системний підходи, кібернетика.

Більш того, зміни, що відбулися в наступні десятиліття, призвели до появи нових соціально-економічних і соціально-політичних протиріч, вирішення яких не могло бути реалізовано в рамках існуючих управлінських

структур і перевірено відповідними методами. Одним з таких протиріч стала криза держави загального добробуту, яка тісно пов'язана з процесом глобалізації. Таким чином, існує об'єктивна необхідність генерування нових ідей у цій науковій сфері.

У 80-90-х роках ХХ століття концепція переходу від державного управління до публічного управління набула поширення в різних країнах. Оновлено теорію раціонального вибору щодо адміністративного управління, зросла важливість теорії інновацій та організаційних змін. Наприкінці 90-х років різко зріс інтерес до аналізу науковцями публічного управління та політики. Все більше уваги приділялося проблемам комунікації між суспільством та публічним управлінням, відповідальності, залученню громадян до процесу управління, демократизації системи публічного управління, культури публічного управління, політичних ресурсів управління, етики та політичної філософії управління.

Нове державне управління стало відповіддю на кризові явища в державному управлінні, виражені в таких диспозиціях: дорогий характер політики соціальної держави і різке падіння довіри суспільства до державного управління.

Перехід від державного управління до публічного управління характеризується підвищенням незалежності елементів організаційної структури, максимально наближених до явища проблеми, тобто зниженням ступеня ієрархії системи, а також підвищеною увагою до процесу взаємодії організації з її зовнішнім середовищем, тобто підвищенням ступеня її пристосованості до швидко мінливих зовнішніх умов.

В цілому можна визначити цю модель як найближчу з точки зору механізму функціонування до моделі управління в економічному секторі, але також включає в себе значний кластер соціальної спрямованості.

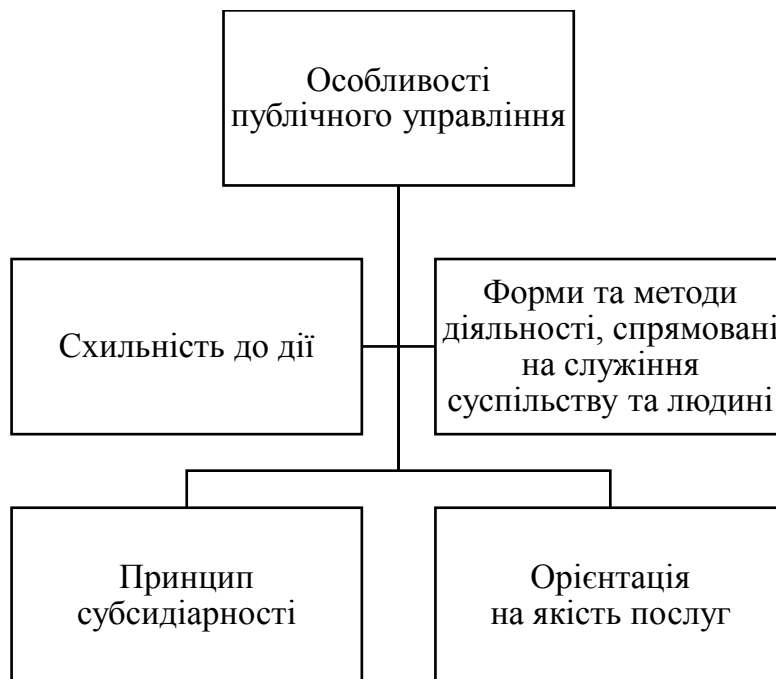


Рис. 26. Характеристики публічного управління

Ключовим завданням теорії та практики публічного управління в рамках цієї парадигми є пошук моделі ефективної держави та системи її управління.

Нове державне управління базується на двох основних джерелах: **теорії раціонального вибору** та **теорії неінституційної економіки**, а також основних принципах діяльності, на яких базується тимчасове управління.

Нове державне управління вводить нове поняття «менеджмент», яке знімає жорстке протистояння, характерне для традиційної дихотомії політики/менеджменту. Говорячи про можливі інтерпретації цього поняття, пропонується термін «**управлінське лідерство**» як найбільш адекватний переклад. Це поняття лежить в основі розуміння специфіки підприємницької моделі державного управління і відображає її політичний характер: розрив між управлінським керівництвом і політикою стає неможливим, тобто право приймати найважливіші стратегічні рішення.

Основним завданням органів публічного управління є налагодження взаємодії держави та суспільства з метою задоволення суспільних інтересів шляхом створення системи співпраці міждержавними, державними та міжнародними інституціями, приватними, державними та змішаними структурами.

Для публічних службовців, які забезпечують оптимальне функціонування всіх елементів і рівнів органів публічної влади та органів публічного управління, а також організацій та інститутів публічної сфери, - змінюється парадигма діяльності: від суто адміністративної до економічно орієнтованої критерії оцінки стають різними.

Використання ринкових механізмів в управлінні докорінно змінює

відносини між органами публічної влади та їх зовнішнім середовищем: основний акцент у реформуванні адміністративного та публічного управління робиться на децентралізації та деконцентрації.

Зміна відносин з навколишнім середовищем тягне за собою підвищення ролі і важливості стратегічного планування, державного маркетингу, механізмів розробки і реалізації стратегії надання послуг населенню, формування нової творчої організаційної культури зі спільним розумінням перспектив розвитку організації.

Концепція нового державного управління була піддана жорсткій критиці за економію, відсутність інтересу до етичних питань, кількісний акцент в оцінці державного управління, недооцінку специфіки публічної сфери.

**Нова інституційна теорія** бере свій початок в неокласичній економіці та традиційному інституціоналізмі, прагнучи визначити роль державних інститутів у ринковій економіці, щоб уникнути крайніх позицій применшування або перебільшення ролі держави як економічного і політичного актора.

В рамках цієї теорії шукається єдиний принцип, на основі якого трактується процес прийняття управлінських рішень в контексті різних інституційних підсистем, визнаючи при цьому, що кожна з них має свій специфічний набір таких принципів. Нова інституційна теорія фокусується не на раціональному походженні норм, а на дотриманні норм в результаті раціонального вибору.

Виділяючи як найважливіший елемент нової інституційної теорії набір трансакційних витрат (Мілгром і Марш)<sup>19</sup> структури; неефективне реагування на змінені умови; неефективний захист договорів впливає на ефективність та економічну ефективність усіх видів діяльності відповідної територіальної громади.

Згідно з новою інституційною теорією, кожна форма функціонування територіальної громади в різних функціональних сферах відповідає її власному рівню координації, особливій конфігурації трансакційних витрат. Ієрархічні структури, в свою чергу, зазнають великих втрат через існування витрат на вплив.

Поняття політичних мереж («політична мережа») виходить з тієї ж базової ідеї, що і нове державне управління: оскільки сучасна держава не забезпечує задоволення суспільних потреб, виникає нагальна необхідність заміни ієрархічного управління новою формою управління. Теорія політичних мереж намагається обґрунтувати свої основні положення на основі аналізу комунікативних процесів постіндустріального суспільства і демократичної практики сучасних держав.

---

<sup>19</sup> Milgrom P. J. Робертс торгу витрати та організація економічної діяльності / P. Milgrom, J. Roberts. Кембридж, 1990. Р. 34.



Політичні мережі починають відігравати все більшу роль в даний час, оскільки ні адміністративна ієрархія, ні ринок не здатні координувати прийняття рішень з урахуванням рішень багатьох політичних суб'єктів. консенсусу між усіма учасниками процесу.

## 2.6. Теоретичні підходи до вивчення функціонування демократичної політичної системи

Повне і всебічне вивчення механізму функціонування суспільної політичної влади вимагає включення в процес аналізу поняття «політична система» у зв'язку з тим, що органи публічного управління функціонують в межах політичної системи суспільства, яка формує його зовнішнє середовище, отже, відповідно, основні визначальні якості та характеристики публічного управління залежать від типу політичної системи.

Поняття політичної системи виникло в ході еволюції політичних знань паралельно з поглибленням розуміння суті, структури і механізму публічної влади, оскільки накопичується інформація про явища, які пов'язані з суспільним, державним життям, впливом та залежать від нього, але не є державно-правовими. Для позначення всього комплексу цих явищ поняття «політика» занадто розпливчате, а поняття «державна» явно вузьке, воно не охоплює всю різноманітність цих явищ. Остання обставина обумовлює необхідність введення в науковий обіг відносно нового набору понять, які сприяють систематичному осмисленню сучасного політичного простору у всьому його різноманітті.

Появу прототипу системного підходу можна віднести, але, ймовірно, до періоду античності, коли Аристотель при написанні своєї основної праці – «Політика» – порівнював конституції грецьких міст, показуючи можливість порівняльного аналізу різних видів політичної організації її диференціації на основі ряду змінних – клімату, географічного положення, складу популяції, спосіб існування, культури та переконань<sup>20</sup>. Певну матрицю системних порівнянь можна визначити в роботах Ш. Л. Монтеск'є, який сформулював закони суспільно-політичного розвитку на основі прикладів з політичного життя Японії, Китаю, Персії, Туреччини, Індії<sup>21</sup>.

М. Вебер визначив як основну тенденцію розвитку сучасної державної раціоналізації, з ростом капіталізму, соціальних, а значить і політичних відносин, інститутів і процедур, що відрізнялося відчуженням,

---

<sup>20</sup> Аристотель. Політика / Пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. Київ : Основи, 2000. - 239 с.

<sup>21</sup> Монтеск'є, Ш. Л. Де. Про дух законів. URL: <https://anthologyforthelazy.webnode.com.ua/1/sharl-luji-monteskje-pro-duk-h-zakoniv/> 1999.

дегуманізацією і знеособленням суспільства<sup>22</sup>. Процес супроводжувався формалізацією як елементів самого суспільства, так і психології індивідів.

Однією з характерних рис суспільних наук з початку ХХ століття, а особливо після Першої світової війни, була пильна увага до проблеми громадської організації і тих її проявів, які несуть в собі небезпеку втрати індивідуальної свободи.

Багато вчених, в тому числі і засновники науки менеджменту<sup>23</sup> розглядали розвиток організаційних проблем, які були в тісному зв'язку з тими поняттями, які пояснювали прогресивний рух суспільства спрямованою соціальною інженерією. «Загальна організація – це наука (тектологія – дослівно в перекладі з грецької означає «доктрина будівництва») – визначає життя як боротьбу організаційних форм, що проявляються в їх послідовній організації і дезорганізації. Це було дуже широке поняття, яке включало організацію зовнішніх сил природи, людських сил і навіть організацію досвіду. Специфічні для науки пізніших часів, такі поняття, як система, структура і функції, стали центральними для сучасних досліджень.

Виходячи з уявлень про системний характер будь-якої організаційної єдності (будь то машина, живий організм або соціальна система), особлива увага приділяється цілеспрямованій соціальній діяльності, формам і методам її оптимізації. У цій організаційній побудові ідеологія виконує особливу функцію.

Функція ідеології полягає в наступному: В організованій системі кожна частина або партія доповнює інші частини або партії, і в цьому сенсі їм необхідно діяти як органічному цілому, що має особливе призначення.

Розширюючи системний підхід до соціальних явищ, вчені своєрідно пояснюють механізм їх регуляції. Проектуючи соціальні процеси, вона дещо несподівано проливає світло на одну з найбільш тривожних тенденцій – передбачуваний пріоритет організації над суспільством та ідеологічними інститутами над організацією. Публічна служба, навпаки, завдяки широкому включенню в неї різних елементів соціальної структури здатна уникнути багатьох негативних явищ, що супроводжують цей процес.

В середині ХХ століття, з появою праці Н. Вінера (1894-1964) «Кібернетика» (1948)<sup>24</sup>, яка заклала основу для нової науки міждисциплінарних досліджень», системні теорії і моделі почали інтенсивно розвиватися, які мають високу аналітичну цінність і можуть застосовуватися практично у всіх сферах природничих наук і гуманітарних знань. Але що концептуальний апарат вивчення політичних систем запозичений з

---

<sup>22</sup> Вебер М. Економіка і суспільство: обрис інтерпретаційної соціології. URL : <http://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/1.1.pdf>.

<sup>23</sup> Fayol A. Obshchestvennoe i promyshlennoe upravlenie. URL: <http://library.asue.am/open/4218.pdf>.

<sup>24</sup> Вінер Н. Кібернетика і суспільство; Творець і робот: Транс. URL : [https://www.academia.edu/35986052/HOMO\\_EX\\_MACHINA](https://www.academia.edu/35986052/HOMO_EX_MACHINA).

кібернетики (дослівно – мистецтво управління), а також в цілому теорії систем, автором якої був видатний австрійський вчений Л. фон Берталанфі<sup>25</sup>.

Поняття запозичені із загальної теорії систем, а положення системного підходу стали активно використовуватися і в 50-х роках ХХ століття, в першу чергу в роботах Т. Парсонса, Д. Істона, Г. Алмонда, Н. Лумана і ряду інших вчених.

До початку активного застосування категорій системного підходу концепція системи влади переважно використовувалася в дослідженнях органів державної влади. Це означає, що сучасний світ політики не може бути відображений в повному обсязі. Однак у ХХ столітті держава затвердила монопольне становище єдиного інструменту політики. У розвинених країнах інститути громадянського суспільства почали надавати все більший вплив на політику (через виборчий процес, групи тиску, заклики та інші форми прямої та представницької участі населення в процесі управління): політичні партії, масові рухи, профспілки тощо.

В англо-американському словнику політичного аналізу, опублікованому в 1982 році Дж. Робін у статті «Тема політичної системи» прямо вказує на те, що проведення досліджень з використанням цієї категорії дозволяє розробити плідні теоретичні підходи. Саме поняття системи підкреслює взаємозв'язок різних частин політичного процесу і дає можливість співвіднести політичну систему з іншими системами, що існують в суспільстві.

Піонерами застосування системного аналізу в соціальних науках є, Т. Парсонс<sup>26</sup>, Д. Істон і Г. Алмонд<sup>27</sup>, які побачили «сенса політичної системи в урахуванні взаємодії з навколишнім середовищем; суть системного аналізу політичного життя полягає у виявленні шляхів підтримки балансу з навколишнім середовищем, а метою політичної системи є створення соціальних відмінностей, подолання політичних конфліктів і протиріч у суспільно-правових відносинах».

Західна наука характеризується широким спектром підходів до розуміння суті політичної системи: як особливого механізму виявлення і постановки проблем, а також для розробки рішень і контролю за їх реалізацією в сфері державних відносин в різних суспільствах (Е. Берк)<sup>28</sup>; як система взаємодій, що існує у всіх незалежних суспільствах і виконує функції інтеграції та адаптації за допомогою примусу або загрози застосування більш-менш правових засобів примусу (Д. Істон); як складна

---

<sup>25</sup> Bertalanffy Ludwig von. Загальна теорія системи: основи, розробка, застосування. — Нью-Йорк: Г. Бразиллер, 1968.

<sup>26</sup> Парсонс Т. Політика і соціальна структура. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/5.1/33.pdf>.

<sup>27</sup> Істон Д. Системний аналіз політичного життя. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-1887.html>

<sup>28</sup> Берк Е. Рада, політика, суспільство. URL: [https://arm.naiiu.kiev.ua/books/politolog\(2018-11-14\)/lec/lec8.html](https://arm.naiiu.kiev.ua/books/politolog(2018-11-14)/lec/lec8.html).

система, що складається за своєю суттю з автономних частин: економічної, політичної, духовної та інтегративної (термін, що позначає державу), кожна з яких має є специфічні функції, але разом вони забезпечують життєздатність суспільства в цілому; як різні форми політичної поведінки державних і недержавних структур, обумовлені не стільки функціями певної універсальної системи, скільки характером самих суб'єктів соціальної взаємодії (Г. Алмонд).

Для всіх цих дослідників політична система є особливим видом системи, в її межах люди координують значну частину своєї фактичної поведінки, формуючи своє прагнення до співпраці та згоди. Однак, аналізуючи цю категорію, кожен з вчених виділяє в ній специфічні особливості, відповідно, створюючи основу для різних підходів до розуміння в її рамках інституту публічного управління.

Особливий підхід до вивчення сфери політики в цілому і політичної системи зокрема застосовував Т. Парсонс. Під політикою в контексті її аналізу можна розуміти підсистему, яка в основному орієнтована на функціональну проблему досягнення мети, але в її рамках проявляються всі стандартні для будь-якої системи процеси (відтворення образу, інтеграція, досягнення мети та адаптація), постійно здійснюються структурними елементами. Політика відкрита для взаємодії з трьома іншими соціальними підсистемами і з навколишнім середовищем, яке включає, з одного боку, фізичне середовище, а з іншого боку, «вищу реальність» (трансцендентну субстанцію), викладену вченим в дусі філософських традицій.

Т. Парсонс спочатку визначив соціальну систему як «модель організації елементів дії, що відповідають послідовності або впорядкованому набору змін інтегративних закономірностей набору окремих суб'єктів», що передбачає наявність трьох основних підкатегорій тем: 1) персональної підсистеми (окремих суб'єктів); 2) культурна підсистема (цінності і норми); 3) підсистеми фізичного середовища, на які має орієнтуватися суспільство.

При цьому він виділив наступні чотири функціональні системи:

- 1) адаптація системи до її оточення (адаптація);
- 2) визначення ієрархії цілей, призначених для досягнення та мобілізації системних ресурсів для їх досягнення (постановка цілей);
- 3) забезпечення єдності всієї системи шляхом внутрішньої координації її елементів (інтеграції);
- 4) підтримання рівноваги і відтворення зразків системи (затримка).

Підсистеми формуються шляхом фіксації та інституціоналізації ролей і спеціалізацій окремих елементів системи, що, безумовно, вимагає формування досить розгалуженої, структурованої і важливої професійної системи «служіння» в суспільно-політичному житті – основи описаної Т. Парсонсом «системи дії».

Американський вчений Д. Істон визначає політичну систему як сукупність політичних взаємодій в даному суспільстві, за допомогою яких

відбувається вольовий розподіл цінностей. Це «чорний ящик», без урахування того, що відбувається всередині, так як системний аналіз охоплює в основному взаємозв'язок системи з навколишнім середовищем.

В демократії політична система має «вхід» і «вихід», набуває характеру самодостатнього організму: при «вході» – вимоги політичної підтримки, а на «виході» – рішення і дії.

Серед вимог до політичної системи виділяють наступні:

1. Вимоги, пов'язані з розподілом товарів і послуг (зокрема, вимоги до прийняття законів про заробітну плату і про робочий час, про підвищення вартості освіти і якісної освіти, про індексацію пенсій тощо).

2. Вимоги, пов'язані з регулюванням поведінки людини (наприклад, заходи забезпечення громадської безпеки, вимоги, що зачіпають проблеми шлюбу і сім'ї, охорони здоров'я, поліпшення екологічних, санітарно-гігієнічних умов та ін.).

3. Вимоги, пов'язані з комунікацією та інформацією, такі як затвердження норм, інформація про цілі політики, демонстрація сили і влади політичної системи в часи небезпеки або урочистих подій тощо<sup>29</sup>.

Як видно з сформульованих вченим вимог, жодна з них не може бути виконана без здійснення, з одного боку, організаційної діяльності з координації всіх суб'єктів, а з іншого – прямої діяльності із забезпечення виконання вимог – певних соціальних груп і категорій.

Важливо також, що вся система сучасного способу життя та культури є, в певному сенсі, системою виробництва нових вимог, все більш відірваною від «природних» потреб.

Тим часом здатність будь-якої політичної системи інституціоналізувати вимоги, тобто надавати їм конструктивну форму і задовольняти їх відповідні рішення, не необмежена. Кожна система має свою, не безмежну, здатність перекладати вимоги на мову ефективних рішень.

При великій кількості вимог, часто суперечливих, політична система зазнає кількісних і якісних перевантажень. У першому випадку мова йде про фактичне накопичення такої кількості вимог, які політична система не здатна «переварити».

Арсенал політичної системи повинен містити важелі, за допомогою яких вимоги, які за своєю суттю є неконструктивними або надмірними для неї, можуть бути видалені з політичного поля як «недоречні», «архаїчні» або, навпаки, передчасні.

Можна зробити висновок, що в основі політичних революцій лежить не конфлікт «між продуктивними силами і виробничими відносинами», а конфлікт між підсистемою виробництва нових масових вимог і підсистемою політичних рішень.

Нормальне політичне життя існує в певний проміжок часу: там, де є

---

<sup>29</sup> Істон Д. Декрет. Оп. cit. URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/31880>.

збіг можливостей і претензій, відсутня системна політична діяльність; там, де є максимальний розрив (несумірність), політичне життя перетворюється на неконтрольований хаос<sup>30</sup>.

Отже, демократична політична система для свого нормального функціонування повинна мати в запасі засоби «м'якого регулювання» масових претензій та їх інституціоналізації у вигляді законних представницьких вимог. Це регулювання може здійснюватися публічними службовцями, як провідниками суспільних вимог.

Дж. Коен і Е. Арато наводять нову модернізовану версію схеми Д. Істона. Вона передбачає існування проміжної зони між громадянським суспільством як середовищем «природних» («спонтанних») потреб і самої політичної системи, призначеної для задоволення соціальних потреб конкретними рішеннями – політичних вимог. Передбачається, що в громадянському суспільстві існує специфічне середовище активістів, які не є політиками в належному сенсі, але можуть бути організаторами груп тиску: профспілковими активістами, представниками об'єднань у громаді, учасниками різних громадських ініціатив.

Слід зазначити, що вищезгадані активісти не завжди є провідниками конструктивних політичних вимог.

Тому саме публічні службовці є своєрідним медіатором, передаючи інформацію іншим підсистемам демократичної системи.

Популізм у політиці, по суті, означає, що ні суспільство, ні політична система не можуть впоратися із завданням «агрегації» та раціоналізації вимог, без яких вони не можуть бути переведені в конкретні рішення.

Крім вимог, як зазначалося вище, які певною мірою можуть послабити політичну систему, на «вході» проявляється підтримка, навпаки, зміцнення політичної системи.

Прояви підтримки:

- 1) матеріальної підтримки. Сюди слід віднести сплату податків та інших зборів, роботу на громадських роботах, військовий збір тощо;
- 2) дотримання законів і нормативних актів;
- 3) участь у голосуванні, політичних дискусіях, демонстраціях, демонстраціях та інших формах політичної діяльності;
- 4) інтерес до державної інформації, в тому числі медійних кампаній;
- 5) демонстрація лояльності до політичного керівництва, поваги до державної влади в цілому, різних політичних інститутів, політичних символів і ритуалів та ін.

А підтримка може бути різного роду. Зокрема, підтримка політичної спільноти в цілому (наприклад, національної спільноти); підтримка режиму в сукупності його основних параметрів (свобода слова, плюралізм, правові,

---

<sup>30</sup> Коен Дж. Л. Громадянське суспільство і політична теорія / Дж.Л. Коен, Е. Арато. URL: [https://platona.net/load/knigi\\_po\\_filosofii/politologija/grazhdanskoe\\_obshhestvo\\_i\\_politicheskaja\\_teoriya/21-1-0-4384](https://platona.net/load/knigi_po_filosofii/politologija/grazhdanskoe_obshhestvo_i_politicheskaja_teoriya/21-1-0-4384).

моральні норми, силові структури) і підтримка влади (підтримка президента, парламенту, тих співробітників, які офіційно виконують владні функції).

З одного боку, система заохочується до нових рішень під тиском нових вимог, з іншого – отримує від суспільства і додаткові ресурси, достатні для забезпечення цих рішень.

Політична система, звичайно, реагує на вхідні вимоги і підтримку і видає певний «продукт».

Політична система на випромінюваних нею імпульсах із зовнішнього середовища дає певний результат – рішення, виконання яких забезпечується силою закону і дії (економічна та соціальна політика, зовнішня політика тощо), і для виконання цих рішень залучаються публічні службовці.

Важливим моментом у функціонуванні політичної системи є процес регулювання за допомогою зворотного зв'язку. На «вихід» політичної системи відповідає те, що в неї «вводиться». Але ці відповіді, в свою чергу, також реагують і впливають на «вхід», коли мають доступну підтримку. Відзначимо, що така модель політичної системи характеризується системним, динамічним підходом, хоча і не позбавлена недоліків.

Аналіз політичної реальності на основі системного підходу дозволяє, на думку Д. Істона, вивчати політичні процеси як «невичерпний потік поведінки», тобто дає можливість проаналізувати динаміку цієї державності, що, зокрема, корисно для відносно точного прогнозування наслідків тих чи інших рішень влади. Принципи і методи системного аналізу, закладені Д. Істоном, виявилися ефективними в сфері порівняльних досліджень різних політичних систем.

Очевидно, що реалізацію цього механізму повинні здійснювати професійні менеджери – публічна служба, сформована суспільством.

Однак те, що відбувається в «чорній скриньці», навіть після досліджень Т. Парсонса і Д. Істона, залишилося неясним.

Політична влада перестала ототожнюватися з владою держави або її окремих інститутів, і перестала сприйматися як єдине ціле, в принципі непізнаване утворення. Політична система дещо відрізнялася від поглядів Парсонса і Істона.

Г. Алмонд більше акцентував увагу на зв'язках політичної системи з навколишнім середовищем, а не на власних структурних елементах. Основною концепцією його концепції є поняття ролі (замість інституту, організації, групи). Саме від ролі залежить зміст формальних і неформальних взаємодій, що розвивають політичну культуру суспільства, яку Г. Алмонд вважав вирішальною для розвитку всього комплексу владних відносин. Цей вчений також характеризує «вхідні» та «вихідні» потоки, які визначають роль політичної системи в соціальному середовищі.

Г. Алмонд бачить головний інтегруючий принцип суспільства не в інституціоналізованих владних взаємодіях, а в політичній культурі, тобто в поглядах і позиціях людей і їх груп щодо політичної системи і її різних

складових, в їх думках про їх роль в ній. Г. Алмонд виділяє три великі класи об'єктів, що входять в політичну систему: 1) конкретні ролі або структури – законодавчі органи, виконавці, бюрократія; 2) рольові обов'язки – монархи, законодавчі призначенці, керівники; 3) конкретні державні політики, рішення (або обставини, що їх породжують).

Під політичним або «вхідним» процесом ми маємо на увазі потік суспільних вимог до політики та перетворення цих вимог на авторитетну політику. Ми розуміємо, що будь-який такий поділ обмежує реальний зміст політичного процесу та багатофункціональність політичних структур.

Поряд з поняттям політичної системи широко використовується поняття «політико-адміністративний устрій», що дає можливість розширити традиційне поняття «держава», а також об'єднати політичні інститути і суто адміністративні, тобто управлінські структури в єдине ціле.

Поняття «політико-адміністративна система» було введено в науковий обіг видатним німецьким вченим Н. Луманом, який спирався в своїх дослідженнях, з одного боку, на ідеї загальної теорії систем Л. фон Берталанфі, а з іншого боку, на теорію «політичної системи», розроблену Д. Істоном, Т. Парсонсом і Г. Алмондом.

Політично-адміністративна система розуміється Н. Луманом як внутрішня система, яка «зберігає такі властивості, як відносна простота і незмінність у надзвичайно складному, керованому, різноманітному і швидко мінливому зовнішньому середовищі»<sup>31</sup>. У той же час процеси обміну інформацією та інші потоки з цим середовищем проявляються через процеси, що відбуваються в рамках самої політичної та адміністративної системи, що забезпечує збереження його сталості у межах цієї системи, в результаті чого виконуються всі функції системи, пов'язані з входом у вихід.

Н. Луман підкреслює особливу важливість адекватності процесу політичного та адміністративного устрою в умовах його функціонування.

1. Система спрощує реальну ситуацію, що склалася в зовнішньому середовищі, відображаючи її у внутрішньому середовищі самої системи.

2. Цьому процесу сприяє впровадження системи інституціоналізації (специфічної диференціації) у внутрішньому середовищі.

3. Інституціоналізації сприяє, в свою чергу, той факт, що система штучно диференціює складність зовнішнього середовища і ізолює, а також фіксує його окремі фрагменти.

4. У внутрішньому середовищі система здійснює процес диференціації, подібний до (3) в залежності від своїх підсистем з різними функціями та завданнями, що дає можливість знизити ступінь складності зовнішнього середовища за рахунок ступеня складності самої системи.

5. Внутрішня структура систем не обов'язково повинна бути інваріантною, вона може мати досить високу невизначеність.

---

<sup>31</sup> Луман Н. *Sozialle Systeme*. Франкфурт, 1985. S. 65.



Всі функціональні і структурні параметри системи визначаються її системними цілями. При застосуванні до сучасної держави, яка заявляє про себе як про соціальну державу, метою може бути тільки організація життєдіяльності суспільства, спрямована на забезпечення якості життя, що вимагає обов'язкової присутності в структурі підсистеми, здатної структурувати політичні рішення і потреби при «вході» системи. Подальша обробка «входів» всередині системи повинна створювати на «виході» продукти її функціонування у вигляді «виходів»: послуги, перекази, соціальні виплати, а також необхідні організаційні впливи.

Категорії «політична система» і «політико-адміністративний устрій» вводять в політичний аналіз принцип багатоканальної, багатофакторної залежності, в якому говориться, що поряд з економічними фактами, а в певних ситуаціях і процесах і незважаючи на них політичні події та інститути залежать від соціально-культурного середовища, в межах якого вони розгортаються, від традицій і природних залежностей, від структури існуючих цінностей в суспільстві, а також від багатьох інших речей. Систематичний аналіз політичного життя виходить з визнання різноманітності характеристик і функцій політичної системи, які аж ніяк не зводяться до ідеї класового панування. Значною мірою метою системного аналізу є явище шляхів підтримки рівноваги, стабільного стану політичної системи, публічної влади, її здатності адаптуватися до впливу зовнішнього середовища.

Однією з найважливіших цілей політики є забезпечення єдності, цілісності суспільного організму, суспільної влади і суспільства, які неминуче включають в себе численні відмінності, різноспрямовані тенденції дії. Політична система у всьому своєму різноманітті складу і функцій діє як засіб соціальної інтеграції, продуктивної взаємодопомоги держави і суспільства в цілому, а також кожного індивіда, стримуючи руйнівний вплив соціальних відмінностей на існуючі складові частини соціального організму, що забезпечує нормальне функціонування державної влади.

Концепція політичної системи виражає єдність двох сторін політичної системи : організації та діяльності, дії та структури. Формалізація, яка вводиться системним підходом, служить передумовою порівняльного аналізу різних типів, моделей політичного життя, державної влади, виділяє загальні критерії їх порівняння та аналізу. В результаті використання такої складової методології системи, як математичний апарат, це призводить до підвищення точності політичного аналізу, розширює його прогностичний потенціал.

Визначення політичної системи, яка найбільш повно відображає всі її істотні характеристики і якості, можна сформулювати так:

<b>Визначення</b>	<b>Політична система</b> – це сукупність взаємопов'язаних норм, ідей і політичних інститутів і на їх основі дій, що організовують суспільно-політичну
-------------------	---



владу, відносини суспільства і держави як багатовимірне утворення – забезпечення цілісності, єдності дій людей в політиці.

З цього визначення також впливає поняття **політико-адміністративної системи** – структурно організованої підсистеми суспільства, що діє на основі обов'язкових політичних рішень, які є продуктом політичної системи, що забезпечує зниження ступеня складності зовнішнього соціально-економічного середовища, а також сприяє більш високій адаптивній здатності всіх процесів, що відбуваються в системі.

Формування політичної системи пов'язане з поступовим набуттям політичними відносинами ряду істотних рис, що мають велике значення для функціонування суспільної політичної влади та публічного управління.

*По-перше*, це стабільна взаємозалежність різних елементів політичного життя, можлива тільки в упорядкованих формаціях.

*По-друге*, впорядкованість політичних відносин, наявність в них оптимального поєднання стабільності і динамізму. Важливість впорядкованості в суспільстві визначається тим, що вона служить найважливішою умовою продуктивної і цілеспрямованої зміни суспільних відносин. Присутні весь час, тому що будь-який розвиток пов'язаний з тим чи іншим руйнуванням стабільності, очевидною і реальною загрозою колапсу системи або іншої катастрофи з подальшою втратою народної підтримки.

*По-третьє*, політична система має культурну основу: це спільність цінностей, сукупність політичних символів, переконань, прийнятих членами політичної спільноти. Історичний досвід показує, що політичні системи, здатні до довгострокового, стабільного існування, такі цінності обов'язково є унаслідок історико-культурних особливостей країни. Не існує єдиної моделі суспільно-політичної влади, яка б застосовувалася до всіх держав світу без урахування їх природних особливостей.

*По-четверте*, політична система характеризується одночасним реагуванням всіх елементів на зовнішній вплив. Вони користуються підтримкою різних політичних і громадських організацій і партій, і затверджуються в громадській думці.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок про відкритий характер системи публічної служби, її постійну взаємодію з суспільством в цілому, громадськими організаціями, окремими громадянами.

Вище наголошується, що політична система є досить складним організмом. Як і будь-яка впорядкована система забезпечення життя суспільства, політична система має не тільки мету, але і власну внутрішню організацію та інші фактори, змінні в самій політичній системі. Вона

постійно реагує на імпульси, які виходять з навколишнього середовища, адаптуючись до змін, що відбуваються в суспільстві.

Виходячи з принципу горизонтального поділу політичної системи за інституційними, комунікативними, регуляторними та іншими ознаками, виділяються наступні підсистеми:

1. **Інституційна підсистема**, що складається з різних суспільно-політичних інститутів і організацій, включаючи державу, політичні партії і рухи, різні громадські організації, які беруть участь у політичному житті суспільства.

2. **Функціональна підсистема**, яка розсіює політичну систему суспільства і формується, відповідно, з набору тих функцій і ролей, які виконують як окремі суспільно-політичні інститути, так і їх групи.

3. **Комунікативна підсистема**, яка є поєднанням різних відносин між суб'єктами політичної системи щодо завоювання, розподілу політичної влади. Вона включає як формалізовані відносини, засновані на нормах права і регульовані ними, так і неформальні зв'язки і відносини, які не закріплені в законі, але відіграють значну роль в системоутворенні, зв'язках всередині політичної системи.

4. **Регуляторна підсистема**, яка виступає як сукупність політико-правових норм та інших засобів регулювання взаємних зв'язків між суб'єктами політичної системи, такими як історичні, класові та національні традиції та звичаї, принципи, політичні погляди тощо, спрямована на регулювання внутрішнього життя і діяльності і політичної системи в цілому та її окремих структурних елементів.

5. Формується і розвивається як елемент політичної системи суспільства **політико-ідеологічна підсистема**, що включає власну складність політичних поглядів, ідей, теорій і концепцій, на основі якої виникають різні загальнополітичні інститути.

Кожна з цих підсистем має свою особливу структуру, основу внутрішньої організації і зовнішнього вираження, має відносну автономію, незалежність.


Вона формує нормативно-правову базу, розробляє методи управління, ідеологічні засади функціонування всього політичного організму та інші засоби впливу на суспільство.

З вищесказаного видно, що при поєднанні елементів інституційних і структурних підходів держава розглядається як основний елемент політичної системи, перш за все, як основне джерело, уособлення політичної влади.

Сюди входять, але з застереженням, трудові колективи, профспілки та інші громадські об'єднання, засоби масової інформації, які хоч і належать до громадянського суспільства, але за умови, що влада надає можливостей для їх нормального функціонування.

Підтримуючи такий підхід при оцінці структури політичної системи, необхідно також виходити з доцільності виділення її основних складових:


*політичної структури, політико-правових норм, політичної діяльності, політичної свідомості та політичної культури.*

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Політична структура</b> – це сукупність політичних організацій, інститутів, інститутів і відносин між ними: спільна мета для всіх членів організації; ієрархічна структура відносин всередині організації; відмінність між нормами для керівників і підлеглих, яка містить дуже небезпечну і часто реалізовану в політиці можливість збільшення відстані між лідерами і основною масою учасників організації і призводить до олігархізації</p>
--	--


Організація раціоналізує політику, вводить в неї елемент керованості, цілеспрямованості.

Серед основних видів політичних організацій зазвичай виділяють: держави, партії, рухи і групи тиску.


Політико-правові норми встановлюють правила поведінки, способи регулювання політичних відносин, що існують і діють у вигляді конституцій, статутів, програм партій, політичних традицій і процедур регулювання політичних процесів.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p>Політичні відносини, організовані на основі норми, називаються <b>політичним інститутом</b>.</p>
--	---

Це досить широке поняття, яке включає в себе весь спектр політичних організацій, які будуються на основі певної системи принципів, правил спільної поведінки, закріплених в програмах, статутах, конституціях, деклараціях.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p>Процес переведення ідей в норми, правила поведінки, а потім і в принципи існування політичних організацій називається <b>інституціоналізацією</b>.</p>
--	---

Так формуються елементи політичної організації суспільства, норми, яка її регулюють. Органічний зв'язок між політикою та інституціоналізацією був очевидним: різноманітність політичної діяльності відбувалася в організованих формах, а їх розпад негативно впливав на політику.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Політична діяльність</b> – це різноманітні види дій людей, які мають право на забезпечення функціонування, трансформації та захисту системи здійснення політичної влади в суспільстві.</p>
--	--

**Політична свідомість** належить до різноманітних проявів духовності, які відображають діяльність механізмів політичної влади і керують поведінкою людей у сфері політичних відносин.

**Політична культура** – це система цінностей, політичних ідей, символів, переконань, прийнятих членами політичної спільноти і використовуваних для регулювання їх діяльності і відносин.

**Цінності** відіграють величезну роль у формуванні характеру, напрямку політичних дій і процесів, значною мірою визначають появу політичних систем, пріоритетних державних механізмів.

Ці складові політичної системи можуть хаотично розвиватися в умовах дезорганізації, стабілізуючою і сполучною ланкою в даному випадку може

стати публічна служба за умови досягнення нею справжнього «розголосу», при якому кожен співробітник буде прагнути в першу чергу спостерігати і активно захищати інтереси окремого громадянина та відповідної територіальної громади в цілому. Адже ніхто і ніщо не може системно вдосконалюватися без управлінської ланки.

В інших дослідженнях елементи і складові політичної системи з'являються в принципово іншій формі.

1. Влада – це розподіл ресурсів між конкуруючими групами, які можуть впливати на рішення.

2. Інтереси – це сукупність цілей, для яких індивіди або групи стають учасниками політичного процесу.

3. Політика є соціальним результатом взаємодії влади та інтересів, зазвичай виражається у вигляді державного права.

4. Політична культура – це суб'єктивна орієнтація людей на політичну систему.

Вся різноманітність способів, якими політична система виконує свої регуляторні функції в суспільстві, часто визначається поняттям **«політичний режим»**.

В інтерпретації Д. Істона політичний режим являє собою **«сукупність основних прийомів, способів здійснення політичної влади, правил і цілей політичної взаємодії»**.

Зміст і співвідношення перерахованих вище компонентів визначає поділ політичних режимів на наступні види;

- *демократичний*, що забезпечує право народу брати участь у веденні державних справ, поважаючи і захищаючи права людини;
- *авторитарний*, який концентрує функції державного управління в одних руках або вузькому соціальному прошарку;
- *тоталітарний*, який заперечує або значно обмежує права і свободи особистості, жорстко контролюючи всі аспекти життя суспільства.

У сучасних умовах політика як поле взаємодії людини і держави не може ґрунтуватися на придушенні і обмеженні свобод, а вимагає звернення до ідеї держави, заснованої на верховенстві права, де джерелом права є фізична особа, яка має сукупність первинних, невід'ємних прав, а політична система повинна будуватися відповідно до цих прав для їх захисту. Вона визнає як право тільки волю, яка не порушує, а зміцнює права людини; стверджується повага до закону, виходячи з розгляду його як домінуючого чинника впорядкування суспільних відносин, що передбачає більш високий рівень законотворчості, компетенцію законодавців, максимальний розгляд наслідків того чи іншого акту, широке попереднє обговорення правових і політичних питань. Інновації, стабільність правової системи, законослухняні громадяни, які розуміють і прагнуть діяти в межах закону.

Ці принципи повністю узгоджуються з політичним режимом **демократії**, істотними рисами якого є: **верховенство більшості, свобода**

**критики та опозиції до влади, захист меншості, цілісність меншості перед політичною спільнотою.**

Таким чином, демократична політична система є організацією правової, правової та суспільно контрольованої влади.

Кінцевим продуктом демократичної політичної системи як конкретного виду суспільного виробництва є **політична нація** – спільнота, що живе в єдиному політико-правовому просторі, закони і норми якого визнаються універсальними, незалежно від класу, етнічної приналежності, конфесійних та інших відмінностей.

Очевидно, що продуктом демократичної системи є інститут публічної служби, адже саме публічна служба є сполучною ланкою між політичною владою і суспільством.

Узагальнюючи численні варіанти аналізу поняття «політична система», розглядаючи її структуру і особливості конкретних варіантів в залежності від політичного режиму, історичного етапу розвитку та інших соціально-політичних умов, можна представити наступну модель сучасної демократичної політичної системи.

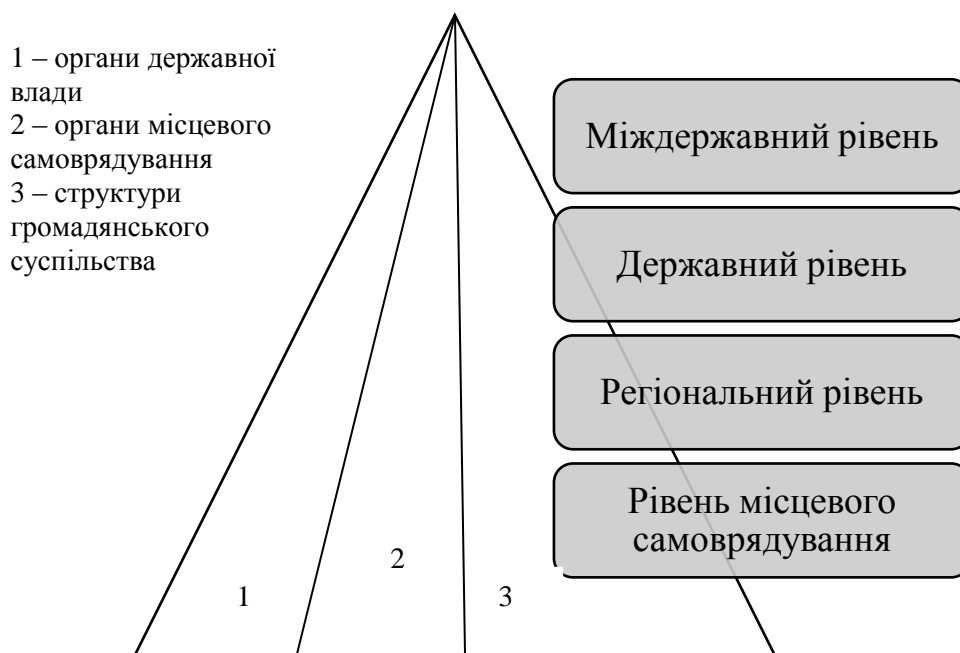


Рис. 27. Демократична політична система

У вертикальних розділах цієї моделі визначаються основні інститути, що входять до складу політичної системи, в тому числі держава, політичні партії, громадські організації, органи місцевого самоврядування, різні неформальні об'єднання громадян. Горизонтальні секції показують певні рівні суспільно-політичної влади: міжнародний, державний, регіональний, рівень місцевого самоврядування. За допомогою цього варіанту можна

проаналізувати стан кожного елемента політичної системи на всіх рівнях, скласти повну картину політичної системи будь-якої держави і визначити роль публічної служби в цій політичній системі.

Підхід до демократичної політичної системи як складного живого механізму, що складається з взаємозалежних елементів, складна взаємодія яких повинна бути визначена, досліджена, дозволяє глибше зрозуміти, що таке організація в цілому і як вона взаємодіє з органами публічної влади і публічною службою.

Демократична політична система, звичайно, функціонує не у вакуумі, а в поєднанні зв'язків з іншими підсистемами суспільства: економічною, соціальною, духовною та ідеологічною.

Верховенство політичної системи. Це означає, що з її допомогою політична і громадська влада здійснюється в суспільстві, а прийняті тут рішення є обов'язковими для всього суспільства.

Умовність політичної системи соціальним середовищем, головним чином соціально-економічною структурою суспільства, а також характером існуючого управління і влади.

Відносна незалежність політичної системи визначається наявністю в ній особливого механізму структур, ролей, функцій.

Навіть демократична політична система вимагає певного ступеня формалізації, оскільки відносини в її рамках регулюються особливими потребами.

Політико-правові норми, що забезпечують інтеграцію всіх елементів суспільства і саме його існування в цілому. Недостатньо чітка формалізація, несформований політико-правовий простір створюють особливий стан «транзиту», при якому політико-адміністративна система не встигає достатньо знизити ступінь складності зовнішнього середовища, що призводить до збоїв в її функціонуванні.

## 2.7. Управління змінами та трансформаціями


Зміни не є чимось, що просто відбувається, але повинні бути сплановані проактивним і цілеспрямованим способом, щоб зберегти організацію актуальною і життєздатною. Як зазначає Kanter (1992, с. 11)<sup>32</sup>, якщо зміна не відбудеться за характером, вона буде косметичною і недовговічною, а тому не матиме бажаних ефектів. Зміни зі зміною поведінки – це *трансформація*. Але, зміни без зміни в поведінці є структурними, поверхневими і темпорськими, а це означає, що будь-які фінансові ресурси, витрачені на такі зміни, просто витрачаються даремно. Тільки якщо трансформація і зміни засвоюються в серцях людей, відбудуться

---

<sup>32</sup> Kanter, R. M., *Men and Women of the Corporation*, Basic Books, New York, 1977.



поведінкові зміни і бажані ефекти будуть досягнуті. Аналогічним чином, вказується на те, що багато спроб робляться для підвищення продуктивності такої організації, як викупи, злиття та поглинання, але це не вплине на роботу співробітників. Це зміни, але вони не обов'язково змінюють поведінку. Справжня трансформація належить до перенаправлення організаційних зусиль на задоволення основних зацікавлених сторін, і тому це новий спосіб мислення про організацію і про те, як люди повинні ставитися до змін в організації.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><i>Трансформація є процесом реструктуризації існуючої організації – усунення того, що не працює, збереження того, що робить, і впровадження нових систем, структур або культурних цінностей, де це необхідно.</i></p>
--	--

Таким чином, трансформація відбувається, коли організація використовує весь потенціал людських джерел і вирівнює як структурні, так і культурні процеси, пов'язані із загальними цілями організації. З трансформацією формується абсолютно нова культура, заснована на довірі, прозорості та постійному навчанні.

Трансформація в організаціях – це *організований редизайн генетичної архітектури корпорації, досягнутий одночасно, хоча і з різною швидкістю* через чотири виміри: розуму (рефреймінг), тіло (перебудова), зв'язування тіла і навколишнього середовища (пожвавлення), і дух (оновлення).

Трансформація бізнесу прирівнюється до живого організму, який створюється, потім росте через стадії розвитку, який швидко або погано, дозріває і навіть гине. Організації знаходяться під впливом екологічної турбулентності, тому для того, щоб вона пережила всі ці зміни, організація повинна мати можливість трансформувати всі свої різні елементи і підсистеми в комбінованому пошуку спільних цілей. Трансформація передбачає вирівнювання всіх різних систем всередині організації. Це цілісне управління не тільки фізичними атрибутами організаційної системи, але, що більш важливо, духовною сутністю будь-якої системи.

Науковці описують трансформацію як не просто вільний потік інформації та управління інформацією, але і загальну тенденцію зв'язку – відносини. Цей зв'язок створює спільноти знань – бізнес-спільноти, які піклуються про суспільство в цілому. Ці спільноти розвивають людей, приймають відповідальність, сприяють навколишньому середовищу та формують навколишнє середовище, будуючи відносини та зв'язки з усіма зацікавленими сторонами. Такі заходи, як культурні зміни, призводять до перетворень в організації і повністю змінюють те, як вона дивиться на себе і навколишнє середовище. Трансформація зазвичай включає в себе якісні

зміни в поведінці, сприйнятті та цінностях організації і вимагає творчості, інновацій та навчання.

Gouillart & Kelly (1995, с. 42)<sup>33</sup> констатують різницю між змінами та трансформацією чітко, коли вони говорять, що

*... Трансформація не може початися, поки «вони» не будуть перетворені. По черзі їхні серця і розум повинні бути наповнені мотивацією і відданістю, поки не буде досягнута критична маса. Потім можуть початися зміни.*

Зміни часто розуміють як реструктуризацію, але трансформація – це більше, ніж просто те, що фізично можна побачити. «Механічна перебудова» – це не те ж саме, що цілісне перетворення. Реструктуризація має певні короткострокові переваги, але це погане припущення, що ці фізичні зміни можуть призвести до справжньої трансформації в довгостроковій перспективі.

Уявлення про процес змін стосується цінностей, прагнень та поведінки.

*Перший етап моделі* – це зміна парадигми, необхідна для організації, щоб пройти трансформацію. Саме тут створюється або встановлюється нове бачення після того, як артикулюється, а потім інтеріоризується і зміцнюється в свідомості людей. *Другий етап* – це фаза реструктуризації (яку часто називають фазою змін), де результати є найшвидшими, а культурні проблеми підкреслюються. Дуже часто це супроводжується скороченням організації, відбуваються звільнення, і співробітники стають деморалізованими і невпевненими.

Пошвавлення є наступним процесом трансформації, що відрізняє «трансформацію» від структурних «змін». Це етап, коли побудова відносин і зв'язків стають актуальними. Цінності, культура та етичні підходи до бізнесу є ключами та побудовою альянсів, з'єднання *через кордони з життям інших організацій, народження нових корпоративних спільнот*, таким чином, перефразовуючи значення або відносини. Ключовими характеристиками процесу пошвавлення є участь, почуття справедливості та справедливості, розвиток довіри.

Але особливо останній з чотирьох етапів трансформації, відрізняє поняття «змін» від «трансформації». Це фаза, пов'язана зі зміною «духу», і «без духовності не може бути ніякого перетворення». Цей етап концентрується на розвитку і навчанні людини, формування почуття спільності через людську взаємодію.

Іншою концепцією, яка часто використовується як синонім «змін», є розвиток організації. Організаційний розвиток (ОД) трактується як *системне застосування поведінкових наукових знань до запланованого розвитку, вдосконалення та підкріплення стратегій, структур та процесів, які*

---

<sup>33</sup> Kelley, J., The study of executive behavior by activity sampling, *Human Relations*, 17, 277–287, 1964.

призводять до ефективності організації.

Однак, схожість між ОД та управлінням змінами полягає в тому, що вони обидва підходять до ефективних змін як до запланованого процесу, і обидва вони стосуються діяльності, процесів та питань лідерства, які призводять до покращення організації.

Іншими словами, різниця між цими двома концепціями полягає в тому, що ОД більше зацікавлена в передачі знань і навичок, які розширюють здатність організації досягати своїх цілей. Управління змінами відноситься до більш широких процесів, пов'язаних з технологіями, управлінням та соціальними інноваціями, і вони не обов'язково сприяють поліпшенню організації. Тому зміна керованості не вимагає передачі навичок. Найголовніше, концепція ОД та управління змінами відрізняється своєю основною парадигматичною цінністю тим, що ОД підтримує людські цінності, потенціал, розвиток та участь, тоді як управління змінами цінує економічні конкурентні переваги.


Організаційні зміни можуть стосуватися будь-яких змін, включаючи втручання людських процесів (наприклад, командні та групові процеси), техноструктурні втручання (наприклад, втручання, TQM, реінжиніринг та скорочення), управління людськими ресурсами втручання (наприклад, управління ефективністю) і, останнім часом, стратегічні заходи, такі як управління відносинами та формування організації.

Отже, зусилля щодо змін повинні бути не тільки структурними, вони повинні включати розум, тіло і дух усіх залучених співробітників. Не просто «зміни», а справжня «трансформація».

## 2.8. Стратегічний менеджмент та управління змінами

Базові знання стратегічного управління необхідні для того, щоб зрозуміти, як події та теорії в цій галузі вплинули на теорію та практику управління змінами.

### 2.8.1. Розвиток стратегічного менеджменту


<p><b>Визначення</b></p> 	<p>Управління було визначено як процес планування, організації, керівництва та контролю за ресурсами організації для досягнення заявлених організаційних цілей максимально.</p> <p>Великий комплекс заходів, що складається з аналізу, рішення, комунікацій, лідерства, мотивації, вимірювання та контролю.</p>
--	---

Це визначення багато в чому узгоджується з науковим визначенням

початку 20-го століття інженерами Тейлором та Файолем, де управління розглядається як об'єктивна наука, яка складалася з ряду чітко ідентифікованих і контрольованих видів діяльності. Макс Вебер повторив це, описуючи ідеальну організацію як таку, яка є абсолютно логічною, ефективною, безособовою і мала чітку ієрархію влади.

Прийняття рішень розглядається як центральна ідея управління, а теорії управління складаються переважно з методів підвищення якості процесів прийняття рішень.

*Стратегічне управління* відрізняється від *управління* в тому, що управління встановлює керівні принципи для прийняття рішень про внутрішню структуру організації для того, щоб контролювати свої внутрішні процеси. Стратегічний менеджмент, навпаки, більше зосереджується на узгодженні впливу на навколишнє середовище із заявою про місію організації, щоб забезпечити прийняття правильних рішень у майбутньому. Великі організації, які були сформовані в першій половині 20-го століття, були внутрішньо сфокусовані і щоб бути ефективними і фінансово надійними; розробляли стратегії управління. Вони повинні були бути в курсі того, що відбувається за межами організації, тому бізнес-вчені та практики почали говорити про стратегічне управління з урахуванням навколишнього середовища.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p>Стратегічне управління <i>пов'язане зі складністю, що виникає внаслідок неоднозначних і нестандартних ситуацій з наслідками для всієї організації, а не з конкретними наслідками операції</i></p>
--	--

Це визначення, здається, більше відповідає новим розробкам думок про стратегічне управління, ніж традиційні ідеї порядку і контролю, тому що воно привернуло увагу до понять «складність» і «двозначність». Перехід «спланованих» і «контрольованих» стратегій мислення до «гнучких» і «незапланованих» процесів буде більш детально обговорений в наступному розділі.

Стратегічне управління і концепції стратегії впливають з військового посилення на роль «стратегів», які були посадою генерала армії. Термін «стратегія» сходить на кілька століть до н.е. і називався навичкою, яка використовується для створення глобального управління шляхом об'єднання сил для подолання опозиції. Квінн переводить це в *шаблон або план, який об'єднує основні цілі, політику та послідовності дій організації в згуртоване ціле*.

По суті, стратег проаналізував сильні і слабкі сторони ресурсів організації, а потім розподілив їх таким чином, щоб протидіяти

незапланованим змінам навколишнього середовища, а також несподіваним крокам опонента.

Стратегія, в її основній формі, означає довгостроковий напрямок і сферу діяльності організації, кінцевою метою якої є досягнення конкурентної переваги для організації шляхом управління її дослідження у вимогливому середовищі зацікавлених сторін і ринків.

Традиційний підхід до стратегічного управління розглядає його як процес аналізу, де сильні сторони організації, слабкі сторони організації, можливості та джерела її загроз використовуються для розробки своєї місії, цілей та завдань.

Квінн (1980) відносить управління тактикою до планів і програм, які є короткостроковими, адаптивними або реактивними для протиборчих сил. Ці зміни стосуються безпосередньо процесу прийняття рішень на рівнях вищого керівництва. Фактори навколишнього середовища визначають стратегію, яка, в свою чергу, визначає структуру в організації. Цей погляд на навколишнє середовище, що є основною силою, визначає найкращу стратегію, називається екологічним *детермінізмом*. Таким чином, хороше управління – це визнання стратегії, яка найкраще відповідає навколишньому середовищу, і здатність планувати і виконувати цю стратегію. Однак, на практиці особи, які приймають рішення, і керівництво фактично вибирають своє середовище; і керівництво може навіть спробувати змінити своє середовище шляхом прийняття стратегічних рішень. Таким чином, **стратегія є цілеспрямованим процесом прийняття рішень**, коли «менеджери планують проводити намічений стратегічний курс».

Аналіз класичних військових і дипломатичних стратегій показує деякі важливі ідеї в традиційному дизайні формальної стратегії:

- основними елементами, які повинні бути присутніми, є цілі та завдання, керівні дії політики та послідовності дій для досягнення поставлених цілей;
- ресурси повинні розподілятися таким чином, щоб забезпечити енергією і владою основні концепції прийняття рішень стратегії;
- має бути достатньо гнучкості в стратегії, щоб забезпечити незаплановані зміни в навколишньому середовищі;
- позиція організації повинна бути сильною і гнучкою одночасно, щоб вона могла досягти своїх цілей, незважаючи на непередбачувані сили, які можуть вплинути на неї;
- має бути кілька рівнів ієрархічних структур підтримки, які є взаємозалежними, які можуть бути перевірені за заданими критеріями та контролюватися систематично.

Інший погляд на стратегічне управління – це той, який розглядає організацію як сукупність компетенцій або ресурсів, а організації, які претендують на конкурентну перевагу, – це ті, які володіють чудовими навичками та здібностями. Ця точка зору розглядає компетентного

менеджера як того, хто знає, як купувати, розвивати, підтримувати і відкидати ресурси. Аргумент проте цієї точки зору полягає в тому, що саме зацікавлені сторони організації впливають на ресурси, і, таким чином, є зв'язком з управлінням ресурсами кінцевого успіху організації. Аргумент ресурсів критикується аргументом про те, що організація є мережею відносин із зацікавленими сторонами. Ці аргументи будуть обговорюватися в наступних двох розділах.

Існують різні типи стратегічних осіб, які приймають рішення, і ці типи безпосередньо стосуються структури їх організації, а також стабільності навколишнього середовища. Цілі організації, з точки зору її продукції або ринків, матимуть вплив на структуру, пов'язану зі складністю, централізацією та формалізацією. Таким чином, ці стратегічні виміри створюють проблеми, які визначають прогнозовані структурні характеристики. Тим не менш, інноваційний лідер, який досліджує широкий спектр проблем, умови навколишнього середовища та пошук нових можливостей не можуть максимізувати прибутковість, і тому розглядаються як неефективні.

Мінцберг зазначає, що в літературі **стратегія** багато в чому описана<sup>34</sup>.

Наприклад:

- план з курсом дій;
- хитрість, щоб перехитрити опонентів;
- модель, яка є послідовною в поведінці;
- позиція того, як організація дивиться на себе по відношенню до навколишнього середовища;
- перспектива, парадигма або світогляд організації та її членів.

Хоча ці погляди здаються відмінними один від одного, Мінцберг стверджує, що вони взаємопов'язані, тому жодне визначення стратегії не має ніякого пріоритету над іншим. Тобто кожне визначення додає вимір, який ілюструє, як організації є пристроями для колективного сприйняття та процедур.

Аналіз, є критичною точкою мистецтва стратегічного мислення. Розум стратега має інтелектуальну еластичність і досить гнучкий, щоб пристосуватися до мінливого середовища.

**Стратегічне управління є двостороннім, симетричним процесом, коли організація враховує свій стратегічний інтерес, а потім змінює свою поведінку, щоб вмістити зацікавлені сторони у своєму середовищі. Стратегія – це «підхід, дизайн, схема або система».**

Погляд на стратегічне управління збігається з перспективою стратегічного управління організацією як мережею відносин із зацікавленими сторонами. Ця точка зору з'явилася тільки в останніх двох

---

<sup>34</sup> Henry Mintzberg, Joseph Lampel, Sumantra Ghoshal, James Brian Quinn. The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases. Pearson Education.

десятиліттях разом з постмодерністськими підходами до управління змінами.

### **2.8.2. Рівні стратегії**

Розробка стратегії здійснюється на різних рівнях в організаціях, і хоча ці рівні не легко відрізнити, розуміння концептуальних рівнів прояснить, як члени організації функціонують в системі і ставляться до цих рівнів стратегії змін. Науковці визначають принаймні 4 рівні в організаціях: (1) корпоративний, (2) структурний, (3) операційний, і (4) стратегія підприємства і функціональна стратегія.

Корпоративна стратегія пов'язана з фінансовою орієнтацією організації з точки зору її портфеля підприємств і того, як ресурси розподіляються на рівні бізнесу. Це має важливе значення для організацій, що займаються більш ніж одним напрямком бізнесу.

Стратегія бізнес-підрозділу орієнтована на маркетинг і функціонує на рівні продуктів, послуг і конкуренції на ринку. Функціональний рівень стратегії зайнятий інтеграцією різних функцій організації з метою створення синергії та отримання конкурентної переваги. Організації з різноманітними стратегіями матимуть різноманітні структури, які відповідатимуть стратегіям кожної бізнес-одиниці.

Рівень операційної стратегії концентрується на впровадженні всіх вищезазначених процесів прийняття рішень. На цьому рівні дії процесів включають встановлення короткострокових цілей та пошук економічно ефективних способів їх отримання. Менеджери, які функціонують на стратегічному рівні, вкладають більше мислення на рівні стратегії підприємства і постійно намагаються збалансувати місію організації з вимогами зовнішнього середовища.

Корпоративна стратегія працює на соціальному рівні і стосується місця організації з точки зору її місії, бачення та екологічної мети. На цьому рівні приймаються рішення щодо того, як цінності організації узгоджуються з цінностями зацікавлених сторін, а також характеру відносин організації з навколишнім середовищем та подальших соціальних обов'язків.

Перш ніж обговорювати важливість середовища для стратегії і змін, варто згадати різницю, яка робиться між стратегічним плануванням і стратегічним мисленням.

### **2.8.3. Стратегічне планування та стратегічне мислення**

Формальне стратегічне планування розглядається як буття в центрі системи процесів організації, і воно описує ролі та функції для підрозділів та департаментів. Деякі автори посилаються на стратегічну логіку в цьому контексті і описують її як

***Оперативне обґрунтування організації для досягнення своїх цілей шляхом скоординованого розгортання ресурсів.***



Багато бізнес-мислителів бачать стратегію в результаті формального процесу планування, тому реалізація стратегії є процесом *розробки відповідних організаційних структур та систем управління для впровадження обраної стратегії організації в дію.*

Результатом стратегічного планування є *план* і кроки, які зазвичай слідує йому:

- вибір корпоративної місії та основних цілей організації;
- аналіз зовнішнього середовища організації;
- аналіз внутрішнього операційного середовища;
- прийняття стратегічного вибору на основі цього аналізу;
- реалізації цієї стратегії.

Стратегічна реалізація відбувається, коли стратегія реалізується за допомогою таких компонентів, як організаційна структура та дизайн, планування ресурсів та дії, вжиті менеджерами для зміни процесів. Вона також передбачає корпоративну продуктивність, управління змінами та етикою, а також місцеву та глобальну реалізацію стратегії. Стратегічне планування передбачає постановку цілей, аналіз навколишнього середовища проти наявних ресурсів, а потім створення плану реалізації. Таким чином, стратегія, згідно з цим процесом, є результатом ретельного і контрольованого аналізу і планування з чітко визначеною послідовністю діяльності.

Критики формальних систем планування стверджують, що стратегічне планування є жорстким і знижує інтуїцію і творчість, і не допускає коригування і гнучкості в неоднозначному, невизначеному і складному світі, в якому ми живемо. Швидкі та непередбачені зміни можуть залишити будь-який добре продуманий план марним, тому останні підходи до стратегічного управління надавали більшого значення здатності швидко реагувати на екологічні зміни. У наступній таблиці чітко описується відмінності:

Таблиця 6

## Стратегічне планування проти стратегічного мислення

	<b>Стратегічне планування</b>	<b>Стратегічне мислення</b>
<b>Майбутнє:</b>	Вважається однозначним і передбачуваним	Можна передбачити тільки його форму; бачення; Сценарій; Планування
<b>Розробка та реалізація плану:</b>	Детерміновані, вищі управлінські рішення	Інтерактивний процес, переговори, нетворкінг, залучення всіх рівнів
<b>Чіткі межі та поділи:</b>	Посадові інструкції жорстко контролюються і захищаються;	Цілісний підхід в управлінні; взаємозалежності підсистем
<b>Мета:</b>	Визначення стратегічного напрямку через аналітичний, системний процес	Стратегія і зміни нерозривно пов'язані; визнання ефективності здійснення
<b>Контроль:</b>	Контроль через вимірювальну систему	Саморегуляція; відчуття Стратегічні наміри та цілі
<b>Планування:</b>	Створення плану кінцевого об'єкта	Процес планування розглядається як важливе доповнення цінності; забезпечує напрямок і фокус
<b>Мислення:</b>	Аналітичне; раціональне	Творче; інтуїтивне

Нові стратегії та стратегічне мислення інкапсулюють бачення того, куди рухається організація, тобто разом з довгостроковим фокусом на навколишньому середовищі. Менеджери стратегічного мислення беруть переваги незапланованих можливостей і не ігнорують минуле або сьогоднішнє, але пам'ятають про майбутнє. Іншими словами, вони дотримуються послідовного мисленнєвого процесу, де творчі ідеї використовуються для навчання та прийняття ризиків. Цей незапланований, гнучкий, ризикований підхід є антитезою запланованого підходу.

### **Важливість навколишнього середовища**

Концепція навколишнього середовища дуже важлива у всій літературі стратегічного управління. Навколишнє середовище відноситься до всіх сил, які впливають і впливають на структуру організації, стратегічні варіанти або культуру. Що ще більш важливо, адже вони є силами, які організація взагалі не може контролювати. Навколишнє середовище включає в себе всі фактори за межами кордонів організації, тобто від загальних до соціальних, політичних, економічних, правових, екологічних, культурних або конкретних умов, що мають відношення до продуктів або послуг та пов'язаних із ними зацікавлених сторін. Ці конкретні особи або організації, які безпосередньо взаємодіють з організацією і впливають на її досягнення мети, називають стейкхолдерами. Це прийняте середовище впливає на стратегічний вибір, зроблений, в той час як реальне і цільове середовище визначають, чи є ці вибори успішними чи ні.

На цьому етапі важливо відзначити різні підходи до ролі навколишнього середовища. Традиційні теорії управління, що використовуються для концентрації на внутрішньому середовищі організації. Внутрішнє середовище відноситься до груп, які працюють в рамках або організації, або якимось чином беруть участь у роботі, яку виконує організація. Співробітники, внутрішні процеси управління та сильні сторони управлінських команд можуть контролюватися. Те, що не можна було контролювати, було зовнішніми зацікавленими сторонами, і ними не можна було «керувати», оскільки не було контролю над цією частиною навколишнього середовища. Навколишнє середовище традиційно пояснювалося як фізичні та соціальні зовнішні сили, які впливають на організацію та в межах якого функціонує організація. Однак, організаційні кордони стають проникними, оскільки фірми субпідряду і утворюють коаліції з іншими організаціями. Організаційні системи не можуть функціонувати як монолітні або замкнуті суб'єкти, вони взаємодіють з іншими грошовими та вартісними системами. Так само, як на них впливають ці сутності, так і на ці сутності можуть впливати вони. Організації зможуть певною мірою керувати своїми зовнішніми зацікавленими сторонами і, по суті, керувати середовищем. Завдяки цій взаємодії вони, таким чином, мають

вплив і відносини зі своїм оточенням.

Більшість менеджерів воліли хоча б залишатися незалежними від навколишнього середовища, а це означає вести свій бізнес без втручання. Тому спроба керувати стратегічно є постійною боротьбою за незалежність від зовнішніх обмежень і вимог. Організації існують з різним ступенем невизначеності в їх середовищі, і менеджери намагаються використовувати структури своєї організації, щоб звести до мінімуму вплив навколишнього середовища.

Крім того, організація може намагатися впливати на навколишнє середовище, щоб вона сприяла успіху організації. Це називається «прийняття». Під час прийняття рішення організація може зробити стратегічний вибір щодо відносин із зацікавленими сторонами, інвестицій, діяльності зі змін тощо. Менеджери часто покладаються на своє сприйняття навколишнього середовища і діють відповідно до цих перцептів, а не на те, що відбувається в реальному середовищі. До такої міри «вони вводять своє оточення і діють відповідним чином». Це стає особливо вірно, тим більш невизначеним і складним є навколишнє середовище, оскільки менеджери повинні мати можливість приймати набагато швидше, ніж раніше.

Оскільки організація є відкритою системою і взаємодіє зі своїм середовищем, вона повинна адаптуватися до свого середовища, щоб вижити і залишатися ефективною. Існує навмисна співпраця між організаціями, які керують стратегічно, та їх оточенням. Найбільш успішними організаціями є ті, які адмініструють і контролюють свої ресурси і відносини з усіма групами, які можуть ефективно впливати на існування організації. Організації намагаються контролювати вплив з навколишнього середовища шляхом залучення до таких дій, як злиття та поглинання, спільні підприємства, диверсифікація, екологічне сканування, а також у таких механізмах, як колл-центри, відділи промислових справ та позитивні дії.

Різні середовища визначають різні структури в організаціях. Більш механістичні структури будуть краще пристосовані до стабільних, незмінних (або повільно мінливих), простих і передбачуваних середовищ. Органічні стійкі, які є гнучкими, різноманітними та неавторитарними, добре функціонуватимуть у динамічних, складних середовищах, які є турбулентними та постійно змінюються. Крім того, турбулентне середовище, здається, є правилом, а не винятком, *організації сьогодні стикаються з набагато більш динамічним і турбулентним середовищем, ніж у попередні часи.*

Більшість організацій все ще використовують механістичну форму структури, хоча нинішнє середовище розглядається як дуже турбулентне і динамічне. Організації працюють в імовірно схожих середовищах, але мають різні структури і показують незначні значні відмінності в ефективності.

*Динамічне середовище має більший вплив на структуру, ніж статичне середовище.*

Крім того складність та екологічна невизначеність безпосередньо пов'язані між собою, формалізація та екологічна невизначеність нерозривно пов'язані між собою, чим складніше навколишнє середовище, тим більша децентралізація та крайня ворожість у навколишньому середовищі призводить до тимчасової централізації.

Для більшості людей стратегія, як правило, сприймається як план - свідомо задуманий курс дій, який є навмисним, зі стратегіями, реалізованими за призначенням.

Стратегічне управління постійно називають способом забезпечення рамок для планування та прийняття рішень, які контролюють та керують впливами з навколишнього середовища. Хоча гнучкість згадується, вона все ще вбудована в парадигму міцного фундаменту і твердої позиції.

### **«Стратегія» і «зміни»**

Тут важливо відзначити, що стратегія іноді вважається чимось відмінним від змін. Школа конфігурації – це не теорія стратегії, а корпоративні зміни, що робить відмінність між двома поняттями. Однак Мінцберг (1987а) пояснює<sup>35</sup>:

*Ось чому, незважаючи на те, що концепція стратегії ґрунтується на стабільності, велика частина вивчення стратегії зосереджена на змінах. Саме заохочення стратегії, щоб ужитися з нею – сама її роль у захисті організації від відволікаючих факторів – перешкоджає здатності організації реагувати на зміни в навколишньому середовищі (с. 50).* Тут криється парадокс стратегічного управління. Для того, щоб слідувати напрямку і досягти намічених цілей, організація повинна пристосуватися до мінливого середовища, тобто керувати змінами. Але якщо він постійно ставить під сумнів свої стратегії, це сповільнить його здатність «ладнати з речами». Крім того, якщо це стабільна основа для дій, вона може стати канавкою, в якій організації функціонують, і втрачає здатність бачити або розпізнавати зміни в навколишньому середовищі, які можуть вплинути на нього, або втратити здатність досить швидко адаптуватися до будь-яких змін. Вона втрачає здатність керувати змінами.

Стратегічне управління також може неявно означати управління змінами або управління змінами в організації та її середовищі. Якщо управління змінами є цілісним і повним коригуванням організації з метою приведення її у відповідність з навколишнім середовищем, і стратегічне управління описується як узгодження заяви про місію організації з впливом на навколишнє середовище цієї організації з метою керівництва прийняттям рішень, тоді стратегічне управління та управління змінами можна розглядати як частину один одного або опис одного і того ж процесу. Обидва

---

<sup>35</sup> Henry Mintzberg, Joseph Lampel, Sumantra Ghoshal, James Brian Quinn. The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases. Pearson Education.

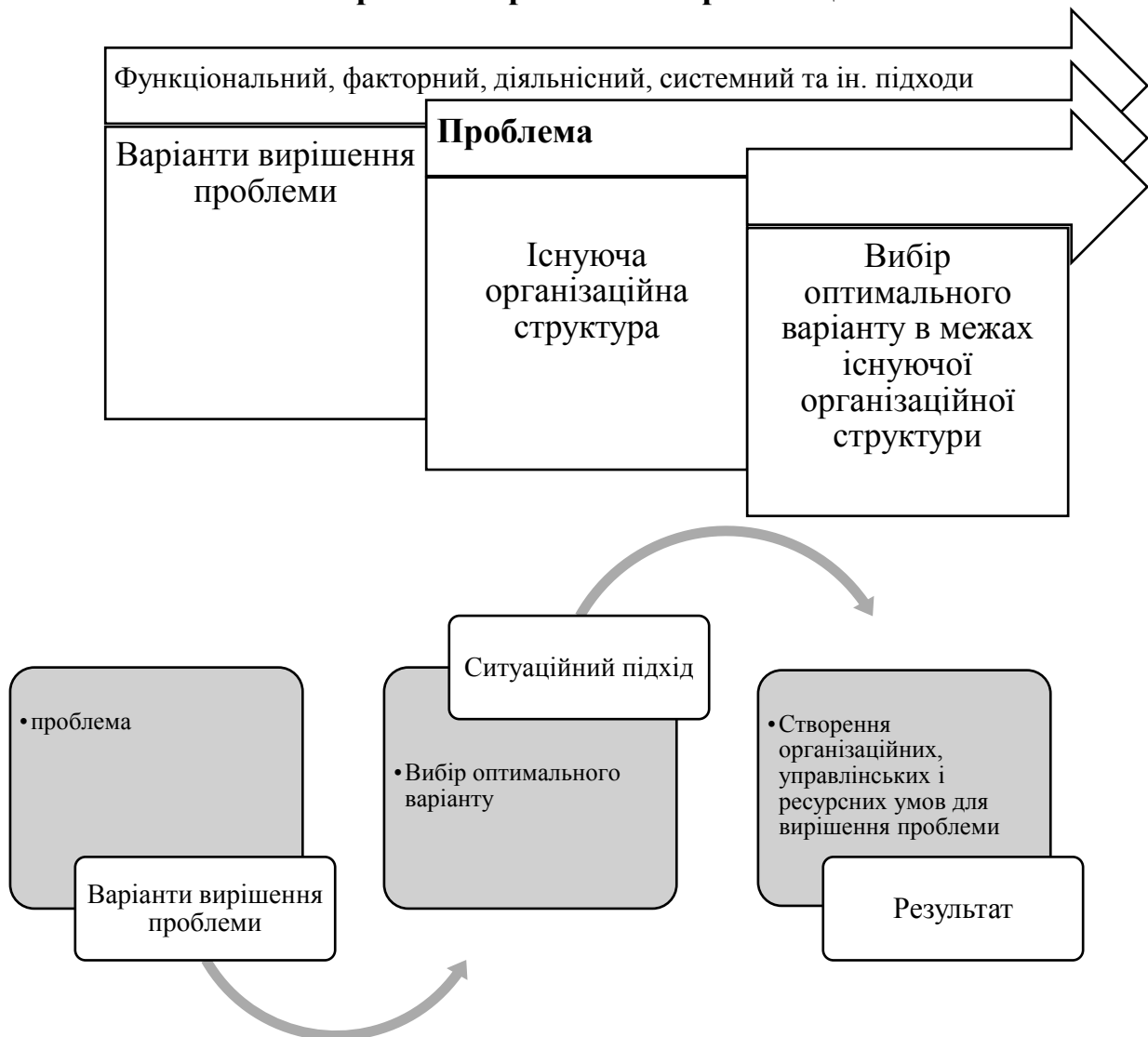
відносяться до контрольованого і запланованого процесу зміни поведінки, структури або процесу в організації, щоб досягти певних цілей і завдань.

*У сучасному бізнес-середовищі розробка стратегії (розробка та реалізація стратегії) в значній мірі пов'язана з управлінням організаційними змінами*

#### 2.8.4. Розвиток управління змінами

Погляди на управління змінами розвивалися відповідно з підходами до управління в організаціях, хоча погляди на зміни були вкорінені в системах переконань цивілізацій з часів початку людського часу. Протягом століть розповіді про зміни навколишнього середовища впливали світогляди багатьох цивілізацій і культур. Світ науки розвивався поряд з цими парадигмами і перейшов від міфології, релігії, модерністської науки, керованої математикою, і нових постмодерних світоглядів.

#### Управління розвитком організації



*Рис. 28. Послідовність дій при вирішенні проблем у межах різних підходів*

Сандерс (1998) пояснює історію роздумів навколо змін, починаючи з найбільш ранніх міфів і легенд – історій, які були розказані, щоб зрозуміти світ, як він працює і чому він змінюється. Сандерс вважає, що в історії немає явного знаку, за винятком того, що він, мабуть, розвивався через атомістів кінця 5 століття до н.е., які вважали, що життя у всіх формах складається з крихітних рухомих частинок, які працювали як добре змащена машина. Філософи, такі як Піфагор, як, наприклад, думали, що все життя в кінцевому підсумку можна пояснити цифрами, тобто до тих пір, поки не виникли питання про реалії змін і не замінили цей механістичний погляд. Ця зміна і стабільність можуть існувати одночасно, був парадоксом, який привів до концепцій буття або становлення.

Сократ і Платон були відповідальні за просування дискусії з питання реальності з політичної та етичної точки зору. Їх погляди створили концептуальну основу, в рамках якої можна зрозуміти існування як порядку, так і змін. Платон вірив в існування двох царств: царства, яке є досконалим і представляє стабільні форми, розум та ідеї, і інше царство, яке є передусім зміни – матеріальний світ, який ми переживаємо через наші почуття. Таким чином, зміни і стабільність походять з двох дуже різних сфер. Зміни, на думку Платона, є недосконалими і просто репрезентацією реального світу розуму і знання.

Слідом за Платоном його учень Аристотель привів у рух світогляд, який домінував на науковій сцені протягом майже двох тисяч років. Оскільки Аристотель віддавав перевагу абстрактному спостереженню і концептуалізації фактичним експериментам, тобто, щоб довести справжню природу Всесвіту і матеріального світу, його світогляд був більш якісним, ніж кількісний. Там, де форма і матерія розглядалися як нероздільні, Аристотель припустив, що порядок є всеосяжним і існує в більш складних середовищах. Крім того, всі форми життя будуються в висхідних ієрархіях. Земля була центром Всесвіту, тому відхід від аристотелівської космології повинен був стати точкою поділу між середньовічною наукою і початком промислової революції, яка призвела до сучасних наукових парадигм.

Релігія також відіграла велику роль у формуванні поглядів на науку, промисловість і, по суті, на зміни. Народження католицизму і Церква в Римі побачила початок дуже сильного контролю над інтелектуальним розвитком цивілізацій по всій Європі. У темну епоху (500-1000 рр. н.е.) монастирі забезпечували безпечний притулок для інтелектуалізму, і Церква залишалася найбільш стабільною і впливовою системою протягом середньовічного періоду наукового та інтелектуального переслідування. 450-річне відродження інтелектуального переслідування охоплювало період 1000-1450 років н.е., коли Церква прийняла аристотелівський погляд на Землю як на центр Всесвіту. Ця точка зору зміцнила доктрину Церкви про заснування суспільства і посилила придушення хаосу та ідей, таких як ентропія, розпад і нелінійність. У той час як Церква боролася за владу, формуючи інквізицію



(яка зберігала її при владі до 19-го століття), вона піддавалася критиці і нападала на протестантську Реформацію, Французьку революцію і вчених, таких як Галілей, батько сучасної науки. Ця боротьба між релігією і наукою існує і сьогодні, про що неодноразово демонструвалося, наприклад, дебати про еволюцію- креаціонізм.

Наукова революція 17-го століття ще більше просунула рухи математизації природи і розвитку механічної філософії. Платонівський погляд на світ і природу, заснований на геометричних і математичних принципах і підходах, зійшовся з механічним поглядом на природу (як на одну величезну машину) і сформував механістично-механічний світогляд, який став відомий як парадигма «годинникового механізму». Математика Галілея з вивчення руху також значною мірою сприяла основним фізичним принципам, на яких ґрунтується сучасна наука. Декарт зробив це ще далі, запропонувавши думку, що всі живі істоти працюють як машини, не мають властивого інтелекту, за винятком здатності реагувати на зміни в оточенні. Декарт розглядав все органічне життя в механістичних термінах, і Ньютон продовжував цю традицію через його закони небесної механіки, описуючи світ в математичних і механістичних термінах. Простота пояснення складних явищ в механістичному плані означала, що цей підхід мав багато послідовників. Наукові відкриття «Істини» використовувалися для зміцнення влади держави і Церкви, а також для сприяння соціальним змінам і порядку в суспільстві.

Управління бізнесом і стратегічна думка все ще дуже засновані на цьому механічному світогляді, як, наприклад, Загальне управління якістю з його діаграмами риб'ячої кістки, практикою реінжинірингу та сітками, що використовуються з картою показників балансу. Основою думки, що склалася під час наукової революції, є поєднання логічних, дедуктивних міркувань з поглядом на світ як механізми, що виконуються в математичних термінах. Парадигми наукової революції мали великий вплив на промислову перебудову, яка реалізувала потенціал скоординованих механізмів, де організації контролювали структури, керовані для оптимального виробництва та мінімальної складності.

Класична школа теоретиків на чолі з Фредеріком Тейлором, Анрі Файолем і Максом Вебером представила ідеї наукового підходу в теорії управління. Вони вірили в жорсткий контроль за виробництвом і продуктивністю, а також у важливість строгості бюрократії як найбільш ефективного засобу досягнення організаційних цілей. Так виникла розробка концепцій раціонального планування та ідеї про те, що структура є результатом стратегічного планування та організаційних цілей.

З наукового підходу до управління був розроблений процес статистичного контролю процесів після реконструкції Японії в 1950-х роках, і були створені ідеї загальної якості. В кінці 1970-х і 1980-х років ця ідея була знову введена на західну організаційну арену як Total Quality Management

(TQM) і Quality Circles. Вона включала в себе процеси, природні робочі групи та клієнтоорієнтований ринковий підхід. Під час економічного спаду на початку 1990-х років компанії побачили, що вузькоспрямований TQM мало впливає на суть, і тому вони почали шукати бізнес-результати за допомогою процесів усунення зайвих кроків у бізнес-процедурах. Це призвело до реінжинірингу бізнес-процесів (BPR), яка включала конкурентоспроможність, скорочення витрат, основну спрямованість на бізнес-процес, радикальні зміни та різке вдосконалення. Реінжиніринг вирішував проблеми традиційних систем управління, де робота була розбита на спеціалізовані підрозділи, але була повільною до реагування на непередбачувані і складні середовища. BPR інтегрувала спеціалізовані робочі підрозділи в крос-функціональні робочі процеси.

Разом з цими технічними та робочими процесами системи розробки гуманістичний підхід розвивався з більш демократичним та особистим дотиком, а гнучка адхократія була ідеальною організаційною формою. Підкреслювалася мотивація співробітників і партисипативне прийняття рішень, а також сприяння спілкуванню як важливої ролі менеджера. Рух непередбачуваності набрав обертів у 1960-х роках, і вплив навколишнього середовища на структуру організації був підкреслений. Ця точка зору пропагувала, що не існує «єдиного кращого способу», і що змінні, такі як розмір організації, мали глибокий вплив на підхід і структуру управління. Останній підхід зосереджується на політичних аспектах, які впливають на структуру, такі як владні коаліції, конфлікти, переговори та контроль.

## **2.9. Державне бюджетування та фінансовий менеджмент**

Обговорення широких бюджетних теорій, які прагнуть описати річний бюджет у державних структурах, триває вже майже століття. Ці теорії зустрілися зі змішаним визнанням як з боку вчених, так і практиків. Вчені з ряду дисциплін (державне управління, політологія та економіка, серед інших) прагнули пояснити надзвичайно складний бюджетний процес за допомогою відносно невеликої кількості пропозицій. Бюджетування може бути занадто складним для будь-якого набору теоретичних пропозицій для пояснення. Але епоха управління скороченням і підвищений інтерес до діяльності уряду свідчать про те, що з початком нового тисячоліття пошук інструментів, які підвищують раціональність уряду – або виправдання для скорочення уряду – збереже пошук бюджетної теорії.

Бюджетна теорія на початку нового століття значно відрізняється від тієї, яку підтримували протягом більшої частини останньої половини минулого століття. Великі схеми бюджетної оптимізації, висунуті економістами, і широкий спектр бюджетних форматів, таких як нульове бюджетування, програмування планування та бюджетування, пішли на

другий план. На їх місці знаходиться широко визначена теорія в управлінні продуктивністю та вимірюванні, яка призначена для сприяння більшій ефективності в доставці програм. Стара бюджетна теорія могла б запропонувати міському керівнику, що в певній громаді існує оптимальний рівень послуг з відпочинку, ремонту доріг та поліції. Нова бюджетна теорія буде зосереджена на тому, чи відповідають нинішні рівні відпочинку, ремонту доріг та поліції в місті місії, очікуванням клієнтів (тобто громадян), а також вартості та якості в громаді однолітків. Не менш важливо, що міські менеджери (і обрані представники) можуть запитати, чи повинні такі послуги надаватися державним сектором або деякими альтернативними постачальниками. По суті, нові теорії бюджетування на початку нового тисячоліття мають інші вектори від своїх попередників, і, як буде видно нижче, ще не були систематично сформульовані. І якщо є повідомлення як від науковців, так і від практиків, теорія бюджету в нашу епоху – це теорія ефективності агентства – як вона вимірюється і посилюється з плином часу. У першій частині цього розділу розглядається те, що можна назвати класичними або традиційними бюджетними теоріями, які домінували в обговоренні в цій сфері від безпосередньої епохи після Другої світової війни до 1990-х років. У другій частині досліджуються різні думки, пов'язані з тим, що можна назвати революцією вимірювання продуктивності та пов'язаними з ними темами, такими як бенчмаркінг та реінжиніринг. Ці підходи протиставляються і порівнюються, щоб побачити, як і якими способами вони перекриваються або відрізняються від попередніх інструментів. Можливо, що більш важливо, виникають питання щодо вивчення вимірювання ефективності та її зв'язку з методологічними недоліками, притаманними публічному управлінню як дисципліні. Нарешті, вивчаються деякі альтернативні підходи до вивчення громадського бюджетування, які можуть виявитися цінними як для практиків, так і для науковців.

## **КЛАСИЧНІ ТЕОРІЇ БЮДЖЕТУВАННЯ**

### **А. ІНКРЕМЕНТАЛІЗМ**

Інкременталізм можна вважати джерелом бюджетної теорії. Які основні принципи інкременталізму?

1. Часові та когнітивні обмеження перешкоджають раціональній оцінці переваг та витрат усіх, окрім кількох бюджетних та політичних альтернатив, особи, які приймають рішення, змушені використовувати кілька простих бюджетних правил для вирішення політичної та технічної складності бюджетного процесу.

2. Під час важких фінансових часів правила справедливості диктуватимуть скорочення бюджету, а не ретельне визначення пріоритетів; ці скорочення бюджету можуть призвести до оптової ліквідації деяких програм як засобу збереження або посилення інших.

3. Бюджетування рядків буде бажаним форматом. Раціональні типи

бюджету, такі як бюджетування програм, бюджетування на нульовій основі або управління цілями, вводять занадто багато політичних конфліктів, чітко вказуючи намічені результати програми. Не менш важливо, бюрократія, як правило, погано підготовлена для реалізації цих розумних форм бюджетів, які обрані посадові особи не розуміють в першу чергу.

Бюджетування по суті є зусиллями з субоптимізації, в якому типове агентство приймає невеликий приріст (можливо, всього 3 %) в будь-який конкретний бюджетний рік. Цей приріст, швидше за все, є результатом ігрового процесу, в якому агентство запитує суму, що перевищує очікувану суму, знаючи, що сума запиту буде зменшена бюджетним офісом або деякими іншими суб'єктами. Але цей процес охолодження призведе до бюджету, який з часом залишається більш-менш статичним. Інкримінаційне мислення означає применшування, якщо не глузування, раціональних аналітичних методів, таких як аналіз витрат на користь або оцінка програми. З інкременталістської точки зору, багато хто розглядає їх як псевдонаукові збори аналітичних центристів, а не як основні інструменти бюджетної війни, в якій репутація програми та лобістська сила є основними детермінантами бюджетних результатів.

Інкрементарне мислення стабільної бюджетної бази раптово закінчилося в епоху, характерну для посилення політичного конфлікту і скорочення фінансових ресурсів: скорочення бюджету, а також конкретне законодавство, обмежили здатність уряду підвищувати доходів або збільшення витрат навіть у найкращих економічних умовах.

Поява епохи Рейгана, з її широким демонтажем внутрішніх соціальних програм, поклала край поширеній вірі в інкрементний світ, основою якого була постійна бюджетна база. На місцевому рівні майже банкрутства та оптові зусилля з реінжинірингу, які призвели до значного скорочення сили, породили мислення, яке не можна було назвати декременталізм. Замість цього, це була епоха, коли уряди на всіх рівнях повинні були робити більше з меншими витратами або повинні були приймати розумні рішення про те, які функції усунути. Поступовий світ початку 1960-х років зі стабільними бюджетами та ідеологічним консенсусом був замінений набагато більш плинним бюджетним середовищем, де щорічний бюджетний процес був основним ідеологічним полем битви.

Незважаючи на зміну навколишнього середовища, інкременталістська бюджетна теорія не може бути відкинута взагалі. В той час як щорічні зміни бюджетів були дуже сильно корелятивними, ці порівняння показали значні відмінності через два або більше років. По суті, бюджетна база, можливо, ніколи не була такою непорушною, як стверджують деякі критики інкременталізму. По-друге, юридичні зобов'язання, союзні контракти, програмні зобов'язання та політика припускають, що бюджетний процес на рік X не може ігнорувати рік XXI. З року в рік неконтрольованість є постійною реальністю; Минуле просто не можна заперечувати. І, нарешті,

поступовий скептицизм щодо раціональних аналітичних інструментів, включаючи нинішній акцент на бюджетуванні продуктивності, займає гідне місце в інтелектуальному дискурсі, який використовується для розуміння бюджетного процесу та результату.

Як зазначалося на початку, економіка була наріжним каменем в теорії бюджетування. Цього слід очікувати, враховуючи, що бюджетування в кінцевому підсумку стосується розподілу дефіцитних ресурсів. Економічні підходи, які домінували в бюджетному мисленні, вбудовані в діаметрально протилежні погляди на потенціал уряду як постачальника послуг. Незважаючи на цю різницю, економічне мислення лежить в основі класичної та сучасної бюджетної теорії.

### **Моделі оптимізації**

Припустимо на мить, що ви міський комісар або міський менеджер, який обговорює бюджет наступного фінансового року. Чи варто, наприклад, вкласти додаткові долари в поліцію або відпочинок? Якщо ви говорите про перше, чи повинні гроші бути витрачені на посилені вуличні патрулі або нові комп'ютери для обміну даними? Якщо останній, чи повинен він бути для більш середньої ліги футболу або більше денного догляду? Імовірно, ці вибори не мають все-або нічого за своєю природою: вуличні патрулі не будуть усунені для посилення обчислень; питання буде вирішуватися на маржі з економічними інструментами, пов'язаними з оцінкою вигод і витрат, що полегшує розподіл. Кінцевим результатом є оптимальний розподіл, при якому граничні вигоди і витрати ряду програм будуть максимізовані на рівнях, які максимізують соціальне забезпечення. Ця оптимізація, як правило, пов'язана з економікою добробуту.

Це мислення може здатися дивним, дійсно майже релігійним, для читачів, які досягли повноліття в епоху урядової стриманості і частих сумнівів у здатності уряду виконати те, що він обіцяє. Але, як зазначає Говард МакКерді (1986), початок 1960-х років ознаменував розквіт державного втручання в економіку, а прикладні мікроекономічні теорії (а також макроекономічні теорії повної зайнятості) були обумовлені оптимізацією уряду на основі граничного аналізу.

Ця перспектива заклала основу для двох основних теорій в бюджетуванні: системи планування, програмування та бюджетування (PPBS) та нульове бюджетування (ZBB). PPBS був результатом мислення Rand Corporation, зростання, яке було застосовано до розподілу ресурсів для американських збройних сил під час Другої світової війни. Його введення в федеральний бюджет в Міністерстві оборони в 1960-х роках очолював Роберт Макнамара та інші (1990), які відповідали за оборонну політику холодної війни, особливо для створення надійних ядерних засобів стримування і в той же час для підтримки неядерних можливостей на потенційних театрах діяльності по всьому світу.

Успіх PPBS і ZBB був недовгим в руках уряду, і їх наслідувачі на державному рівні не дуже просунулись. Тим не менш, як ідеальні типи в веберському сенсі, ці бюджетні формати являють собою віру в те, що раціональність, а не політика може перемогти в розподілі розумових ресурсів. Як би наївно це не здавалося, це потужне бачення, яке збереглося в ряді форм: оцінка програм, вимірювання продуктивності та орієнтоване на результати управління. Краще чи на гірше, бюджетування є як політичним, так і технічним. Але якщо технократія не була зовсім успішною, то її елементи залишаються в сучасній практиці.

#### 4. Громадський вибір

Раціональність, яка інформує про економіку добробуту та моделі, керовані загальною рівновагою, такі як PPBS та ZBB, також вдихає життя в інший економічний підхід до бюджетування. У цьому випадку, однак, він займає політичну перспективу на протилежному кінці спектра з оптимізації в стилі 1960-х років. Прихильники громадського вибору дотримуються раціональності поведінки і обмеженого вибору в тій же високій повазі, що і їх більш політично ліберальні колеги, але на цьому схожість закінчується. Прихильники нової політичної економії розглядають уряд як поганого постачальника послуг у кращому випадку, загрозу індивідуальній свободі в гіршому випадку та втручання в ринкову систему, яка потребує невеликого суспільного втручання функціонувати належним чином.

В основі системи переконань суспільного вибору лежить фундаментальна недовіра до бюрократії та її зв'язку з виборними посадовими особами. Він може бути намальований в наступних взаємопов'язаних пропозиціях:

- Бюрократ має критичні знання про урядові операції, яких не вистачає кадрам переважно за сумісництвом виборних посадових осіб; ця інформаційна асиметрія дозволяє державним органам перевиробляти суспільні блага за марнотратними цінами.

- Стимулюючі структури виборних посадових осіб роблять переобрання першочерговим; це є поштовхом для бюрократичного перезаряджання та перенасичення через упереджене ставлення до збільшення розміру державного сектору.

- Діючи з корисливих інтересів, бюрократи є переважно членами ліберальних партій великих демократій, отже, політичний вплив, особливо на місцевому рівні, може додати до надлишку пропозиції уряду з сильним посиленням об'єднання уряду, що сприяє цьому зростанню.

- Представницька демократія є безладним засобом переведення колективних бажань в оптимальні рівні надання державних послуг, відсутність референдумів і прямих форм голосування за конкретні товари і послуги призводить до надлишку державного запасу.

- Фіскальна ілюзія дозволяє нинішнім виборцям споживати в сьогоднішній день через видачу заборгованості, яку будуть оплачувати майбутні

виборці-споживачі. Це, здавалося б, безболісне споживання в сьогоднішній призводить до надмірного розширення державної служби.

- Децентралізовані структури управління та кілька конкуруючих груп дозволяють споживачам-виборцям обирати між групами, які надають їм найкраще поєднання товарів та послуг за заданою податковою ціною; неефективні або надлишкові групи втрачуть резидентів або підприємства. Голосування ногами ставить під сумнів бюрократичне зростання і надлишок державних послуг.

Необхідна перевірка зростання уряду і бюрократично обраної посадової особи помітна в конституційному обмеженні доходів і витрат. Ці податкові та видаткові обмеження (є, з точки зору громадського вибору, найбільш ефективним засобом перешкоджання зростанню уряду.

Можна стверджувати, що громадський вибір – це не стільки бюджетна теорія, скільки теорія бюрократії або теорія правління в цілому. Ця лінія міркувань є дійсною, але, тим не менш, пропускає важливий момент. Справа в тому, що громадська перспектива вибору уряду і бюрократії, ймовірно, є домінуючим мисленням управління за останні чверть століття. Зростання уряду і його здатність ефективно забезпечувати суспільні блага і послуги є пріоритетними питаннями як в розвинених, так і в менш розвинених країнах. Останні спроби бюрократії пролити свій імідж невмілого надмірного споживання суспільних благ, зусилля, що лунають у багатьох спробах ребрендингу, порівняльного вимірювання продуктивності та орієнтованого на клієнта управління, повинні розглядатися як прямі реакції на виклики, які громадський вибір зробив для основного державного управління та веберівської бюрократичної моделі, на яку він спирається.

Мало що має значення, що багато принципів громадського вибору не витримують ретельного емпіричного контролю. Надання послуг у менших, конкуруючих групах не завжди сприймається як краще, ніж у великих консолідованих. Рух людей і підприємств між громадами не такий досконалий, як припускають прихильники громадського вибору, і високі податкові юрисдикції, які пропонують пропорційно високу якість життя може залучати людей і бізнес. На жаль, стагнація реальних доходів після нафтових потрясінь сімдесятих поставила уряд у відносний невідгидний стан – люди не бажають робити внесок у колективне споживання, тримаючи дахи над власними головами. Стає все складніше. Ця стагнація, в поєднанні з фундаментальною недовірою, яку пересічені громадяни зазвичай відчувають до уряду, говорить про те, що з операційної точки зору, уряд буде перебувати під постійним тиском, щоб забезпечити більше з меншою кількістю і довести, що його послуги відповідають потребам своїх клієнтів платників податків. Це створило двоствольний поштовх до надання послуг приватними або некомерційними провайдерами. У цьому контексті суспільний вибір повинен розглядатися як рушійна, якщо не домінуюча, бюджетна теорія, коли вступає нове тисячоліття.

Інкременталізм і як ліберальні, так і консервативні галузі економіки, що застосовуються до бюджетування, представляють інтелектуальні букмекери уздовж континууму мислення, яке можна побачити на практиці. Історію не можна ігнорувати, отже, інкременталізм завжди матиме принаймні певну обґрунтованість у поясненні бюджетної поведінки.

Сильна реакція на критику громадського вибору основного державного управління є рушійною силою для більшої частини сучасного руху реінжинірингу. Результатом є те, що поступові та економічні підходи до бюджетування забезпечують більшу частину інтелектуального підґрунтя для вивчення громадського бюджетування, незважаючи на суперечки, пов'язані з їх пояснювальною силою та нормативними припущеннями.

### **Розвиток громадського бюджетування**

Підвищений акцент на продуктивності та бюджетуванні та управлінні, пов'язаному з результатом, являє собою розрив з минулим у вивченні теорії бюджету. Інтелектуальна війна між інкременталістами і неінкременталістами була витіснена наступним питанням: чи можуть уряди почати оцінювати своє надання товарів і послуг таким чином, як у приватних структур? Публікація *«Сервісні зусилля та звіти: його час настав»* (Narby et al. 1990) Урядовою радою зі стандартів бухгалтерського обліку Фонду фінансового обліку, ймовірно, запам'ятається як знакова подія в історії теорії бюджету. Ця робота встановила необхідність систематичного звітування органів державної влади та місцевого самоврядування про кількість та ефективність надання своїх послуг. Сервісні зусилля та звітність про досягнення є невід'ємною частиною моделі реінжинірингу. У підсумку, цей опус є прикладом в новій парадигмі громадської продуктивності.

Велика частина громадського руху продуктивності фокусується на тому, чи організації роблять все правильно. Такий підхід суперечить вищезгаданим економічним підходам до бюджетування, які були зосереджені на відповіді на те, чи роблять уряди правильні речі чи ні. Це не дивно. Більшість громадських організацій стикаються з питаннями, які стосуються ефективності, пов'язаної з виконанням політики, а не з ефективністю, пов'язаною з вибором макрополітики. Двадцять п'ять років скорочення управління та реінжинірингу призвели до того, що державний сектор з прибутком заробітної плати та зарплатами нарівні зі стандартами приватного сектору. З іншого боку, в тій мірі, в якій вони можуть бути виміряні, підвищення продуктивності в державному секторі відстає від зростання приватного сектора. Це говорить про те, що, хоча державний сектор не страждає від громадського вибору, його основні процеси та організаційний дизайн є проблематичними.

Вчені державного управління вже давно підтримують необхідність вимірювання продуктивності та підзвітності в управлінні державними програмами.



Поширення використання вимірювання продуктивності має багато коренів від економіки та публічної сфери до уряду, телекомунікацій та за її межами. Необхідність робити більше з меншою кількістю стимулювала зацікавленість у встановленні вартості повернення платників податків інвестицій. Краще освічена громадськість вимагає більше інформації про те, як витрачаються її гроші. Законодавча гілка влади хоче підвищити свою актуальність і авторитет під час перебування на посаді, обидві з яких ускладнювалося зі збільшенням поширеності термінів обмеження. Збільшення використання передових телекомунікацій та інформаційних технологій поставило колись нові процеси бенчмаркінгу та міжсекторальних порівнянь у руках багатьох практиків.

Простіше кажучи, зазначені принципи процвітають у всьому державному секторі у багатьох країнах.

На перший погляд, використання вимірювання продуктивності має глибоке коріння і сильну підтримку. Але при більш детальному розгляді його реалізації з'являється картина, яку багато хто описує як бімодальну в ряді способів. На муніципальному рівні половина громад країни все ще розгортає бюджет. Місцеві органи влади, які розгорнули вимірювання продуктивності, як правило, зосереджуються на підрахунку віджетів та заходах навантаження, мало що зроблено для вимірювання ефективності та результативності.

**Лінійний бюджет** – це дуже витривалий механізм, який просто виробляється і легко розуміється. Крім того, він легко полегшує найелементарніший контроль бюджетних функцій. Багато громад не мають організаційної культури, яка сприяє критичній оцінці вартості та якості послуг. Поширене сприйняття в державному секторі полягає в тому, що хороша продуктивність залишається некерованою, в той час як неякісні зусилля, зазнають удару.

Можна стверджувати, що визначення найкращої або навіть ефективної практики на арені вимірювання продуктивності може бути передчасним. Можливо, потрібно більше часу, перш ніж дослідники та практики дотримуються узгодженого набору очікувань щодо впровадження вимірювання продуктивності. Крім того, деякі можуть відкидати рамки витрат на пільги з рук як занадто громіздкі для реалізації, особливо у світлі того факту, що дуже мало урядів мають можливість застосовувати витрати на діяльність до своєї діяльності. Якщо дослідження в сфері вимірювання продуктивності призначені для інформування практики, воно повинно враховувати ці недоліки та допомагати організаціям розвивати свої можливості вимірювання продуктивності.

Підвищення організаційної спроможності для впровадження вимірювання продуктивності, ймовірно, потребуватиме двох речей. По-перше, це говорить про те, що дослідники в сфері вимірювання продуктивності повинні відповісти на деякі фундаментальні нормативні питання про хорошу практику вимірювання продуктивності. По-друге, це

вимагає оптової зміни того, що є допустимими доказами в дослідженнях вимірювання продуктивності. Звичайно, досягти цих цілей буде непросто. Як зазначалося раніше, дослідження вимірювання продуктивності не були зосереджені на наборі великих питань, які могли б дозволити накопичення знань. Що ще більш важливо, багато досліджень були винятком, а не нормою в державному управлінні. Без таких досліджень може бути важко відповісти на деякі з найбільш критичних питань, що стоять перед впровадженням вимірювання продуктивності. Ці обмеження не збігаються, може бути доцільним вивчити деякі потенційні великі питання та методологічні очікування, які можуть сприяти формуванню парадигми впровадження вимірювання продуктивності.

1. Чи вимагають реальні заходи продуктивності, щоб зовнішній референт або стандарт були дійсними?

Припустимо, на мить, що начальник пожежного батальйону повідомляє керівнику, що за останні два роки середній час реагування на станції на найбільш критичні дзвінки в тренді від дев'яти хвилин до семи. Скорочення часу відгуку на 22,2 % може здатися вражаючим. Але що робити, якщо інші станції в тому ж місті працюють у діапазоні в середньому п'ять з половиною хвилин? А що, якщо національні стандарти показують, що коли на карту поставлено життя, реагування на надзвичайні ситуації має бути менше п'яти хвилин? У світлі цих порівнянь, чи є зниження на 22,2 % таким вражаючим?

Очевидно, що законні заходи щодо ефективності повинні бути розроблені з порівняннями з професійними стандартами, експертними організаціями, іншими громадами, що займають різний географічний або організаційний простір (наприклад, різні школи в одному районі, різні регіони державного департаменту транспорту). Простіше кажучи, без зовнішнього референта державні органи будуть розробляти самообґрунтовані, легко досягнуті стандарти, які можуть об'єктивно маскувати нижчу продуктивність.

Логіку, що лежить в основі їх твердження, важко спростувати. Теоретично приватні суб'єкти зобов'язані конкурувати, отже, їх вимірювання ефективності автоматично керується ринковими силами. Державні структури можуть неявно конкурувати з сусідніми підрозділами, але така конкуренція відбувається в контексті набору суспільних благ і послуг, що продаються за податковою ціною. Однак навряд чи це вплине на витрати на державне виробництво так само прямо або відразу, як ринкова модель. Крім того, поширена думка, що якщо їх залишити статус-кво, більшість державних менеджерів будуть встановлювати легко досягнуті орієнтири для успіху. Віра в те, що стандарти продуктивності будуть використовуватися асиметрично (тобто як засіб покарання, а не як механізм винагороди) здається особливо актуальним в контексті зовнішніх орієнтирів. Ця тривога з приводу необхідності зовнішнього стандарту часто відкидається тими, хто стверджує, що кожна структура унікальна і, отже, незріла для того, що називається

«порівняльним вимірюванням ефективності».

2. Чи реально очікувати, що системи вимірювання ефективності будуть інтегровані зі стратегічним плануванням, індивідуальною оцінкою ефективності та розподілом бюджетних ресурсів?

У найкращому з усіх можливих світів використання вимірювання ефективності має бути пов'язане зі стратегічним плануванням, індивідуальною оцінкою ефективності та розподілом бюджетних ресурсів. Заходи з продуктивності на оперативному рівні будуть узгоджені з більш широкими стратегічними цілями. Вони, в свою чергу, будуть пов'язані з стимулами і нагородами на індивідуальному рівні. Теоретично, вища організаційна (та індивідуальна) продуктивність повинна бути винагороджена розширеними бюджетними ресурсами. Таке узгодження широких соціальних цілей, організаційних цілей та оцінки ефективності на індивідуальному рівні узгоджується з переосмисленням урядової моделі, в якій законодавча гілка влади зосереджується на результатах політики, а не на організаційних внесках.

Те, що вимірювання ефективності знову і знову виявляється пов'язаним з тим, що можна назвати організаційними функціями вищого рівня, підвищує реальну ймовірність того, що вивчення та впровадження вимірювання ефективності може негативно вплинути на ряд давніх дисфункцій у державному управлінні. Наприклад, системи державного персоналу настільки повільні в наймі та дисциплінарних заходах, що зв'язки з вимірюванням ефективності може бути абсолютно нереальним? І чи обмежують обмеження стратегічного планування в державному секторі (наприклад, часті зміни топ-менеджерів, обмежені юридичні або адміністративні можливості блокування стратегічних змін) обмежують потенційні зв'язки з вимірюванням ефективності? Просте визначення хорошої продуктивності може бути величезним кроком у багатьох громадських організаціях. Зв'язування цієї операційної діяльності з іншими аспектами організації і в кінцевому підсумку прив'язування вимірювання ефективності до розподілу ресурсів може бути за межами можливостей багатьох громадських організацій. Чи є нормативне припущення про те, що вимірювання ефективності має бути узгоджене зі стратегічними цілями та індивідуальними оцінками ефективності, реалістичним? Чи потрібен зв'язок для поліпшення якості обслуговування або зниження вартості? Дані досліджень свідчать про те, що такі зв'язки є другорядними. Прив'язка вимірювання ефективності до більш широких стратегічних цілей та індивідуальної оцінки може бути не такою необхідною, як вважають деякі дослідники вимірювання ефективності.

3. Хто є головним бенефіціаром розвитку вимірювання ефективності – громадськість, бюрократія чи виборні посадові особи?

Легкою і, можливо, занадто спрощеною відповіддю було б відповісти: «все вищесказане». З точки зору кінцевих бенефіціарів, це, ймовірно, так.

Але з точки зору впровадження вимірювання ефективності, окреслення основного бенефіціара може бути значним кроком вперед.

Щорічний звіт про ефективність за кількома ключовими сукупними заходами (наприклад, рейтинг облігацій, податкове навантаження, оцінка якості послуг), ймовірно, більш ніж достатній; відповідно до цих заходів громадяни будуть належним чином поінформовані про виконання правил. Незважаючи на те, що розміщення або поширення такої інформації в Інтернеті може знизити витрати на розповсюдження, вони також не можуть змінити той факт, що детальний розподіл зусиль служби за функцією, з міжсекторальними порівняннями, може бути занадто багато для пересічного громадянина, щоб зрозуміти.

У кінцевому рахунку, вимірювання ефективності може допомогти громадам зі стратегічним визначенням цілей або охопленням громадян, але це не може бути заміною надійного планування або ефективних комунікацій з громадянами. Ефективне вимірювання ефективності може або не може сприяти кращій практиці в управлінні людськими ресурсами. Але навряд чи це зробить державний сектор більш привабливим для потенційних заявників (можливо, центральне питання в управлінні державними людськими ресурсами) або полегшить дисципліну або усунення незадовільних співробітників. Це особливо вірно, якщо менеджери не бажають йти важким шляхом, необхідним для такої дії. Отже, вирішення фундаментальних нормативних питань, таких як ті, що підняті тут, має реальні наслідки для впровадження вимірювання ефективності.

## БЮДЖЕТНА ТЕОРІЯ: НОВІ НАПРЯМКИ ТА ПЕРЕОРІЄНТАЦІЯ

Поки є державні бюджети, будуть академіки, які захочуть розробити теоретичні рамки, які описують розвиток і виконання бюджету. Але, як згадувалося на початку, залишається болісне питання: чи є прагнення до теорії бюджету вправою, призначеною для інформування практиків і практики, або це просто те, що входить в хорошу академічну біографію?

Бюджетна теорія дійсно повинна допомогти практикуючим працювати більш ефективно і ефективно і, таким чином, повинна підвищити шанси своїх відповідних організацій на виживання і довгострокове зростання і стабільність.

Культура на рівні організації також може відігравати значну роль у прийнятті державою або громадою та використанні вимірювання продуктивності. Здається очевидним, що без достатньої політичної та технічної підтримки вимірювання ефективності буде важко реалізувати. Більш того, організаційна готовність до змін сама по собі є основним визначальним фактором успіху на цій арені. Багато громадських організацій можуть бути поганими кандидатами на реалізацію вимірювання ефективності. Дослідження, які забезпечили успішні орієнтири або показники організаційної готовності, можуть бути благом для потенційних

виконавців. Розуміння успішних організаційних детермінант вимірювання ефективності, здається, інтригуюча і корисна справа в сфері бюджетної теорії.

Дослідження в сфері бюджетної теорії часто зосереджувалися на бюджетному форматі як цільовій або залежній змінній, яка відображає політику та операційну культуру політики чи організації. Чи можна розглядати бюджетний формат як незалежну або причинно-наслідкову змінну? Чи досягають міста, держави або інші організації, які приймають бюджети, орієнтовані на продуктивність, кращої фіскальної форми (наприклад, більше, ніж залишки на однорангових фондах, більш високі рейтинги облігацій) з плином часу? Чи отримують суб'єкти господарювання, які використовують високоякісне використання вимірювання ефективності (тобто зв'язки зі стратегічними планами, бюджетними асигнуваннями та оцінкою персоналу), кращі рейтинги облігацій та більш високу задоволеність громадян послугами? Ці питання вимагають ретельного розгляду.

Агентства, які ризикують сформулювати чіткі теорії та результати програми, повинні бути винагороджені за ці дії з розширеними асигнуваннями. Цим агентствам також слід дозволити зберігати всі або частину своїх невитрачених залишків і пропонувати бонуси співробітникам, як вони вважають за потрібне.

Таким чином, питання: чи можуть бюджети, орієнтовані на продуктивність, стати каталізатором організаційного розвитку? Як було продемонстровано раніше, витрати та переваги вимірювання ефективності залишаються значною мірою необґрунтованими. Незважаючи на це, ця лінія дослідження може надати практикам правильний прогноз для інвестування часу та зусиль, необхідних для прийняття бюджетування та управління на основі продуктивності в своїх громадах.

Науковці висвітлили ще один аспект бюджету як незалежну змінну – довгостроковий економічний вплив конфігурацій витрат. Зокрема, вони запитали: чи певні бюджетні асигнування, особливо в сфері фізичного та людського капіталу (тобто у сфері освіти), призводять до поліпшення змінних результатів економічного розвитку, таких як зниження безробіття та більш високе зростання реального особистого доходу? Їхня робота передбачає, що інвестиції мають значення, і що державні та місцеві органи влади, які постійно витрачають більше грошей щодо того, скільки їхні колеги витрачають у цих сферах, отримують значні винагороди у вищезгаданих економічних результатах. Якщо врахувати, що скорочення реального доходу часто вважається каталізатором за антипатію громадськості до уряду та ставлення до податкового повстання останньої чверті століття (Kirlin, 1982)<sup>36</sup>, слід вітати висновки науковців, які мають велике значення для державних

---

<sup>36</sup> Kirlin, J. J., The big questions of public administration in a democracy, *Public Admin. Rev.*, 416–423, September/October, 1996.

адміністраторів. На жаль, академічне державне управління приділяло обмежену увагу зв'язкам між макроекономічними умовами та адміністративною державою. Чи є ця сліпота результатом ідеологічних упереджень у дисципліні проти генерування багатства ринкових сил, чи це результат непроникних дисциплінарних кордонів, залишається відкритим питанням. Якщо твердження Кірліна (1982) є правильним, а реальна заробітна плата є головним детермінантом ставлення громадськості до уряду, то нехтування поздовжніми дослідженнями зв'язків між моделями витрат та економічними результатами становило б втрачену можливість для більш актуального, орієнтованого на практику вивчення теорії бюджету.

Цей аргумент узгоджується з пропозицією інших науковців, що бюджетний процес, можливо, є кінцевим фактором організаційної стабільності і зростання. Це говорить про те, що прив'язка бюджетних асигнувань до результатів економічного розвитку може підтвердити підозри тих, хто стверджує, що державні інвестиції в людей і місцях відіграють вирішальну роль в економічній конкурентоспроможності. Такі дослідження можуть, в свою чергу, забезпечити принаймні деяке компенсаційне інтелектуальне обґрунтування державного втручання в той час, коли уряд розглядається як ворог у ряді кіл. Це було б позитивним результатом для розвитку бюджетної теорії.

Як би це не змінилося в найближчі роки, дослідження в теорії громадського бюджетування, ймовірно, буде правильним в середині двох інтелектуальних буксирів війни: по-перше, політична раціональність проти аналітичної майстерності; бюджетний процес відображає синтез економіки, ідеології, історії та технократії. Ніхто в державному бюджетуванні не може дозволити собі нехтувати цими детермінантами бюджетного процесу; вони також не можуть дозволити собі нехтувати його результатами.

Широке використання мікрокомп'ютерів в уряді і вдома, ймовірно, поліпшить якість аналізу, розгорнутого в бюджетному процесі. Практично кожна велика торгова та професійна асоціація має веб-сайт, який надає серферам інформацію про найкращі практики. Вибірні посадові особи, громадяни та державні службовці мають доступ до багатства знань, незбагненних попереднім поколінням. Питання про те, як і яким чином Інтернет змінює дискурс у бюджетному процесі і як він змінює очікування багатьох його суб'єктів, швидше за все, принесе свої плоди для тих, хто вивчає розробку і виконання бюджетів.

Немає сумнівів, що вимірювання ефективності як ідеальний тип замінює поточні факти на місцях. Тим не менш, підстава підтримки вимірювання ефективності на всіх рівнях влади говорить про те, що орієнтація на нижню лінію повільно, але впевнено виходить на перший план у світогляді державного сектору. Як у теорії, так і на практиці, вимірювання ефективності, ймовірно, відіграватиме домінуючу роль у урядових операціях у найближчі роки. Ті, хто займається вивченням теорії громадського

бюджету, відчують себе зобов'язаними вивчати її реалізацію структурованим, теоретично керованим способом.

## РОЗДІЛ 3. ЦИФРОВІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### 3.1. Історія розвитку інформаційних технологій

Перш ніж обговорювати історію інформаційних технологій (ІТ) і те, як вони були застосовані в державному секторі, необхідно обговорити, як ми збираємо, організуємо і зберігаємо дані, інформацію і, в кінцевому рахунку, знання. У своєму тексті «*Управління державним сектором*» Гровер Старлінг (2002)<sup>37</sup> пропонує наступні визначення:

- *Дані* є необробленими, неопублікованими і неаналізованими фактами.
- *Інформація* – це дані, які мають сенс і які змінюють розуміння приймача; це дані, які менеджери фактично використовують для інтерпретації та розуміння подій в організації та навколишньому середовищі.
- *Знання* – це сукупність інформації або розуміння, яке походить від того, що вони придбали і організували багато інформації, наприклад, знання медицини.

Іншими словами, дані являють собою описові факти і цифри. Перетворення даних в інформацію вимагає розміщення їх в більш широкому контексті, щоб їх можна було інтерпретувати і використовувати для прийняття рішень. Знання представляють оформлений досвід, цінності, контекстну інформацію та експертне розуміння, які забезпечують основу для інформації.

Визначивши інформацію, можна вивчити інформаційні технології, які в широкому сенсі стосуються «технологій, пов'язаних з обмеженим поглядом на інформацію: генерація, процес і поширення уявлень інформації». Інші експерти додають що ІТ «складається не тільки з комп'ютерів; менеджери повинні придумати його в широкому сенсі, щоб працював широкий спектр пов'язаних технологій» (Starling, 2002). Важливо відзначити, що ІТ пов'язане з технічними пристроями, які дозволяють генерувати інформацію, аналізувати і поширювати. Інформаційні системи включають інформаційні технології, але є більш широкими і представляють «людей, процедури, входи, виходи та обробку всіх, хто працює разом для отримання точної та своєчасної інформації».

У цьому розділі обговорюється, як інформація про дані та знання пов'язані з трьома пов'язаними перспективами: технологічною, технічною та мережевою. Після закінчення Другої світової війни кожна з цих трьох

---

<sup>37</sup> Starling, G., *Managing the Public Sector*, Thomson Wadsworth, Belmont, CA, 2002.



перспектив стала взаємозалежною, змагаючись за домінування, оскільки тенденції в ІТ в державному секторі змінилися. В останні роки ці перспективи стали ще більш інтегрованими, глибоко впливаючи на те, як громадські організації планують, реалізують, оцінюють і в цілому адмініструють державні програми. Ця дискусія розпочнеться з вивчення трьох рамок. Як будуть обговорюватися перспективи управлінських змін у сфері публічного управління, як і сучасні тенденції державного сектору у застосуванні ІТ.

## 1. РОЗРОБКА ТЕХНОЛОГІЙ

Обговорення історії цих технологій, призначених для підрахунку речей і створення даних, простежується до абака у Вавилонії в четвертому столітті до нашої ери. У Сполучених Штатах державний сектор використовував технології для генерування даних ще в 1890 році, коли Бюро перепису населення США адаптувало обчислювальну машину Чарльза Беббіджа для масової обробки даних. Однак історія ІТ та обчислювальної техніки в США починається в 1942 році з комп'ютера Atanasoff-Berry Computer (ABC), першого в світі електронного цифрового комп'ютера. Через кілька років ABC був доопрацьований, і електронний чисельний інтегратор аналізатора та комп'ютера (ENIAC) був розгорнутий для надання допомоги в підготовці вогневих таблиць для артилерії.

Однак лише після Другої світової війни комп'ютери почали замінювати традиційні методи обліку та діловодства. Протягом 1950-х років, коли транзистори замінювали вакуумні трубки, надійність комп'ютерів зростала. Це був важливий крок, який привів інженерів-електриків до створення першого універсального автоматичного комп'ютера (UNIVAC), який зберігав 12 000 цифр у ртутних трубах випадкового доступу. Знову ж таки, уряд був однією з перших організацій, що почала використовувати нову технологію, і, в 1951 році, система UNIVAC була використана Бюро перепису населення США для зберігання даних, пошуку та підрахунку даних. Використання UNIVAC значно скоротило час звітності, повідомило точні дані, зменшило залежність Бюро від персоналу та представляло перше ненаукове, невійськове та неінженерне використання комп'ютера. Використання Бюро системи UNIVAC для електронної обробки даних (EDP) означало початок використання громадською організацією ІТ.

У той час, як комп'ютери використовувалися в основному для клерикальної діяльності, вони все частіше використовувалися в управлінських сферах. На етапі розробки апаратного забезпечення інженери та інженери-електрики, які розробили апаратні пристрої, сильно вплинули на домінуюче мислення для ІТ, як у державному, так і в приватному секторах.

## 2. РОЗРОБКА ДОДАТКІВ

Незважаючи на те, що зараз прийнято думати про апаратне та

програмне забезпечення разом, історично вони розвивалися трохи по-іншому. Інженери-електрики розробили обладнання, але не було необхідності в новому програмному забезпеченні або розробці додатків, поки організації не вимагали, щоб кожне нове покоління обчислювальних технологій було адаптовано і застосовано в бізнесі та уряді. Після того, як комп'ютери покинули лабораторії, вони повинні були бути адаптовані для кожного конкретного додатка, і комп'ютерні програмісти заповнили цю потребу. На відміну від розробки комп'ютерного обладнання, сфери комп'ютерного програмування походить не від інженерії, а скоріше з логічної математики, математичної лінгвістики та алгебри думки Джорджа Буля. Історична еволюція розробки програмного забезпечення збігається з кількома цікавими управлінськими реформами в державному секторі і починає еволюцію управлінської звітності. Починаючи з 1960-х років, люди, які застосовують технологію в організаціях, прагнули вивести державний сектор за межі обробки даних, залучаючи менеджерів.

Цей перехід від строго обробки даних до створення інформації, що стосується менеджерів, знаменує початок руху інформаційних систем управління (MIS). Простіше кажучи, MIS поміщає дані в контекст, який застосовується до менеджерів. Dock and Wetherbe (1988) відзначають, що «інформаційна система управління використовує комп'ютери для надання управлінської інформації для прийняття рішень. Мета MIS полягає в тому, щоб отримати правильну інформацію до відповідного менеджера в потрібний час, в корисній формі»<sup>38</sup>. Однак у практичному сенсі рух MIS не витримав у державному секторі, оскільки він не визнав необхідності інтеграції систем. Багато в чому це було пов'язано з тенденцією MIS розглядати IT-розробки по одному додатку за раз.

### 3. РОЗВИТОК МЕРЕЖІ

У 1957 році СРСР запустив перший космічний супутник, і подальший науковий розрив підштовхнув Сполучені Штати до інвестицій в науку і технології. В розпал холодної війни Сполучені Штати вважали дослідження космосу і розвиток науки і технологій, пов'язаних з обороною, критично важливими для національних інтересів.

Зрештою, технологічні можливості комп'ютерів і нових програмних додатків зросли, і виникла необхідність з'єднати їх разом. Методи створення мережевих комп'ютерів стали більш поширеними. Мережеві технології сприяли збільшенню можливостей обробки, а також обміну інформацією та комунікацією. Крім того, зближення апаратного забезпечення, програмного забезпечення та мереж, а також зниження витрат і збільшення можливостей обробки зробили технологію більш доступною для менеджерів, а не тільки

---

<sup>38</sup> Dock, T. V. and Wetherbe, J. C., *Computer Information Systems for Business*, West Publishing, St. Paul, MN, 1988.

для комп'ютерних техніків та інженерів. Сьогодні управління інформацією через мережі комп'ютерів стало невід'ємним компонентом управління в державному секторі. Практики та дослідники державного управління тепер визнають, що управління інформацією так само важливо для успіху їх організації, як управління бюджетом або людьми. Минув день, коли державні менеджери могли покладатися на технологічний персонал своїх організацій для управління життєво важливою інформацією про програму.

Досягнення в сфері апаратного забезпечення, програмного забезпечення та мереж збільшили потребу в організації, трансмісії та зберіганні даних. Результатом стала область інформатики, яка прагнула вивчити систему. У той час як комп'ютерні вчені розробляли нові і ефективні способи створення мереж комп'ютерних інформаційних систем, менеджери застосовували системи в організаціях. У 1970-х і 1980-х роках було зроблено оновлений акцент на наданні менеджерам інформації, що стосується прийняття рішень, і були розроблені системи підтримки прийняття рішень.

Використання мереж в організаціях також послужило каталізатором для декількох управлінських реформ. Наприклад, системний аналіз колись сприймався як раціональна модель прийняття рішень у поєднанні з паралельними мережевими технологіями, що призвело до швидкого зростання досліджень операцій. В останні роки злиття технологій, програмних додатків і мереж також каталізував реформи управління, такі як реінжиніринг бізнес-процесів (BPR), спрямовані на інновації в організаційні процеси і мають чітке коріння в системному аналізі. У цікавому зіставленні деякі менеджери тепер розглядають організації як мережі, що призводить до популярності теорії соціальних мереж.

Оскільки DSS завоювала популярність в приватному секторі між 1970-ми і 1980-ми роками, менеджери в державному секторі почали визнавати, що в той час як традиційні MISs посилили організаційні ресурси, нова модель управління інформаційними ресурсами (IRM), з'явилася, щоб використовувати мережеві технології. IRM виступала за цілісний підхід до всієї організації та підкреслювала планування як засіб інтеграції та управління.

На сьогодні ми керуємо ІТ в інформаційну епоху, коли публічні інформаційні системи стали інтегрованими та доступними для кількох зацікавлених сторін. Громадські організації повинні визнати, що ІТ може зробити внутрішню обробку даних більш ефективною, але вона також може надавати своєчасніші та якісні послуги, звертаючись до зацікавлених сторін та використовуючи технологію для обговорення та комунікації.

Рамки для впровадження технологій у державному секторі ілюструють, що, оскільки технологія застосовувалася в організаційному контексті, менеджери побачили її потенціал для впровадження реформ управління, які підкреслюють посилення планування, інтеграції, децентралізації, комунікації та управління участю.

Це зближення технологій та управління передусе пізнішій реакції на застосування електронного виміру до розширення прав і можливостей громадян. З'явившись на рубежі минулого століття, ранні спостерігачі його розвитку і корисності сформулювали ряд етапів, щоб показати еволюцію різних електронних можливостей. Ця лінійна прогресія призвела до взаємозамінного використання концепцій електронного урядування. Як відносно рутинна, так і дуже складна діяльність були побудовані як переміщення в тандемі. Таким чином, на першому етапі була об'єднана проста каталогізація агентських послуг на веб-сайті і використання Інтрамережі для виїзних комунікацій. На більш пізньому етапі участь громадян та вертикальна інтеграція агентських послуг онлайн були складені разом. Основний аргумент викладеного полягає в тому, що використання електронного виміру в державному секторі втілює два різних компоненти, а саме: електронне публічне управління та електронне урядування, які можуть відображатися як криволінійні траєкторії, що характеризуються різними особливостями з плином часу.

### **3.2. Ефективне впровадження відповідної технології та забезпечення якості**

З управлінської точки зору, перетягування каната між бюрократичними тенденціями до максимальної ефективності шляхом централізації та реформи для децентралізації влади та участі в управлінні частковими темпами завжди перебуває в стані напруженості. Макс Вебер (1946)<sup>39</sup> вперше описав централізоване прийняття рішень в ієрархічних організаціях, де інформація тече вгору, щоб полегшити прийняття рішень. Теоретики раннього управління побоювалися, що збільшення використання комп'ютерів і акцент на EDP матимуть централізований вплив на організацію.

Вони побоювалися, що співробітники на нижчих рівнях організацій будуть незадоволені незначними завданнями, такими як введення даних, і ці ранні прогностики вважали, що комп'ютеризація буде веселою для прийняття рішень на вершині організаційних ієрархій. У таких ситуаціях менеджери намагаються зберегти свої традиційні джерела влади, які значною мірою залежали від їх виняткового контролю над базою знань організації. Вони використовують нову технологію для структурування організаційного досвіду таким чином, щоб допомогти відтворити легітимність [його] традиційної ролі».

Крім того, реформаторські зусилля, що вимагають децентралізованого, партисипативного управління, можна побачити протягом всієї історії

---

<sup>39</sup> Weber, M., Bureaucracy, In *Classics of Public Administration*, Shafritz, J. and Hyde, A., Eds., Wadsworth, Belmont, CA, 1946.

державного управління. Осборн і Геблер (1993)<sup>40</sup> пропонують децентралізоване прийняття рішень як спосіб для державних інститутів стати більш гнучкими, ефективними, інноваційними та продуктивними, а також заохочувати вищий моральний дух. Прихильники реформ, які виступають за управління участю, часто розглядають технології як фасилітатора децентралізованого прийняття рішень.

Децентралізоване, партисипативне управління може бути досягнуто за рахунок збільшення впровадження технології управління, але це також вимагає свідомого вибору менеджерами. Іншими словами, менеджери повинні свідомо вибирати, чи використовувати технології з метою збільшення централізованого контролю або децентралізації та розширення прав і можливостей співробітників. Деякі стверджують, що використання комп'ютерів та ІТ на робочому місці лише забезпечує дотримання статус-кво або зміцнює існуючу практику управління та структури прийняття рішень в організації.

Треті, такі як Пітерс і Вотерман (1982)<sup>41</sup>, схвалюють вільну теорію управління, зробивши висновок, що менеджери не можуть покладатися виключно на централізоване або децентралізоване прийняття рішень, а скоріше на деяку комбінацію цих двох.

Були також підходи державного сектору до комп'ютерного управління, які вивчають вплив централізованих і децентралізованих реформ. Визначено чотири перспективи (технологічний розвиток, структурні механізми, соціально-технічний дизайн та контекст організації), які можуть бути розглянуті через централізовані (реформи) та децентралізовані (постреформаційні) лінзи. Технологічний розвиток в централізованих організаціях зазвичай передбачає автоматизацію додатків, тоді як децентралізовані організації часто стурбовані доцільністю технологій.

Структурно централізовані організації є більш ієрархічними в порівнянні з децентралізованими, які приймають більш гуманістичне управління участю, яке залучає кінцевих користувачів технологій. З точки зору соціально-технічного дизайну, централізовані організації часто зосереджуються на ефективності завдань, тоді як децентралізовані висвітлюють людські відносини та проєктують завдання даних таким чином, щоб вони мали позитивний вплив на робоче середовище і моральний дух. Централізовані організації характеризуються професійними адміністративними контекстами, які намагаються приймати неупереджені рішення, в той час як політична адміністрація, чутлива до вимог зацікавлених сторін, коли прийняття рішень характеризує децентралізовані організації. Найуспішніші організації змішують комбінації централізованих і

---

<sup>40</sup> Osborne, D. and Gaebler, T., *Reinventing Government*, Penguin Group, New York, 1993.

<sup>41</sup> Peters, T. and Waterman, R., *In Search of Excellence*, Warner Books, New York, 1982.

децентралізованих підходів до впровадження технологій. Схоже, що реалізацію нових ІТ-ініціатив у державному секторі мають розвивати ті, хто найбільше знайомий з його діловою практикою, використовуючи раціональні механізми, такі як стратегічне планування, централізовані архітектури, підвищення ефективності та зниження витрат, одночасно підвищуючи ефективність та якість послуг, що надаються. Дивлячись у майбутнє, ми повинні розглянути, чи об'єднані описові історії технологій та їх застосування в організаціях, які еволюціонували від централізованих в децентралізовані. Тобто, оскільки ми прагнемо впровадити нові технології, організації повинні спочатку прагнути централізувати владу за допомогою використання технологій, а потім використовувати її для децентралізації.

### **3.3. Прикладні інформаційні технології в державному секторі: електронне урядування**

Раннє дослідження електронного уряду, проведене Організацією Об'єднаних Націй та Американським товариством державного управління (2001) спільно з Інститутом електронного урядування в Університеті Ратгерса, визначає електронне урядування як: **Постійне зобов'язання уряду щодо поліпшення відносин між приватним громадянином і державним сектором шляхом розширення, економічно ефективного та ефективного надання послуг, інформації та знань. Це практична реалізація кращого, що може запропонувати уряд.**

Описове дослідження, що вивчає використання урядом веб-сайтів, показало, що публічні веб-сайти пішли за передбачуваною еволюцією вздовж континууму. Процес зазвичай починається, коли агентства розміщують описову інформацію на офіційних урядових веб-сторінках. Ранніми поборниками електронного урядування, як правило, були технічно підковані менеджери або підковані в управлінні технологи, а початкові веб-сайти громадських організацій найчастіше відображали організаційну схему агентства, як це сприймалося розробниками веб-сайту. Клієнти електронного уряду стали ще більш важливими, оскільки Всесвітня павутина стала більш зрілою, а використання порталів або настроюваних точок доступу до веб-сайтів стало поширеним у приватному секторі. Результатом для електронного урядування стало відновлення акценту на необхідності розробки своїх веб-сайтів для користувачів, а не розробників.

Оскільки агентства стали досвідченими у наданні актуального контенту в корисному форматі на своїх веб-сайтах, вони почали розробляти механізми взаємодії з іншими державними установами, підприємствами та окремими громадянами, які використовують Інтернет. Спочатку громадські організації робили телефонні та електронні каталоги доступними у внутрішніх інтрамережах, а іноді і в Інтернеті, щоб заохотити громадськість

використовувати електронну пошту для взаємодії з державними менеджерами. Громадські організації продовжували розвивати більш інтерактивну та динамічну присутність в Інтернеті, часто переходячи до автоматизації деяких своїх транс-дій та надання державних послуг через Інтернет.

Автоматизація транзакційних послуг спочатку була досягнута шляхом розміщення державних форм в Інтернеті, до яких можна було отримати доступ, роздрукувати, заповнити та повернути факсом або поштою. Розміщення форм в Інтернеті зменшило витрати на друк і збільшило задоволеність бізнесу та громадян державними установами, оскільки до них можна було отримати доступ 24 години на добу, сім днів на тиждень, не здійснюючи поїздки в урядовий офіс і часто стоячи в черзі. Незабаром громадські організації почали дозволяти своїм клієнтам заповнювати і подавати онлайн-форми, які зберігалися в онлайн-базах даних під час обробки форми. Помилки введення даних зменшуються, оскільки користувачі (тобто громадяни) самі вводять дані безпосередньо у форму, а заявки надсилаються в електронному вигляді там, де це необхідно для обробки. Прикладами транзакційних сервісів, які стали першими онлайн-сервісами, є: аплікації до собачих прав, екологічні дозволи, поновлення водійських прав, дозвіл на зонування, оплата паркувальних талонів і навіть бронювання місць для пікніка.

Процес автоматизації транзакційних державних послуг також заохочував агентства переглянути та впорядкувати свої бізнес-процеси. Оскільки веб-сайти для громадських організацій стали більш складними, термін електронне урядування іноді стає синонімом онлайн-транзакційних послуг. Насправді, багато веб-сайтів місцевого самоврядування мають посилання на електронне урядування на своїх домашніх сторінках, яке спрямовує людей до списку пропонованих онлайн-транзакційних послуг.

До цього моменту розвиток електронного урядування слідував траєкторії, подібній до розробки технологій та її застосувань, яка схожа на апаратні/програмні фази розвитку технологій, залежних від інженерного та математичного світогляду. Крім того, електронне урядування зосередило раціональні ініціативи на автоматизації, централізації влади, зменшенні витрат та підвищенні ефективності. Однак, як і еволюція ІТ-розробки, застосування таких технологій менеджерів переорієнтували нові зусилля на використання технологій для зв'язку. Відповідно до цієї еволюції, багато дослідників електронного урядування розробили континуум етапів електронного урядування.

Подібно до ранньої історії мереж, використання електронної пошти, а точніше перерахування адрес електронної пошти в Інтернеті, як правило, є однією з перших ініціатив електронного уряду, яка передбачає спілкування. Понад усе повідомлення електронної пошти, прихильники електронного урядування також закликають до організаційного трансформування, яке

передбачає як горизонтальну, так і вертикальну інтеграцію. Окрім інтеграції, інтернет-технології можуть бути використані для заохочення політичної участі та сприяння діалогу між громадянами та урядом. Дійсно, багато хто розглядає електронне урядування як механізм заохочення демократичних процесів шляхом розширення прав і можливостей і залучення громадян на низовому рівні. Цей процес чітко узгоджується з децентралізованими реформами управління та мережевою парадигмою застосування технологій в організаціях. На жаль, значна частина обіцянок мережевої парадигми в електронному урядуванні ще не виконана. За кількома помітними винятками, такими як *regulations.gov*, національний діалог участі громадськості ЕРА та *CitizenSpace* у Великій Британії, теорія цифрової демократії здається більш перспективною, ніж її практика.

Інші експерти розглядають електронне урядування не як серію етапів, а скоріше як набір конкуруючих ціннісних преференцій. Іншими словами, це не є необхідним попередником для агентств, щоб автоматизувати та інтегрувати свої адміністративні системи, перш ніж залучати громадян в Інтернеті. Деякі припускають, що термін «електронне урядування», можливо, використовувався занадто широко для визначення ініціатив і програм, які по праву слід вважати електронним урядуванням. Така критика свідчить про те, що термін «електронне урядування» повинен відрізнятися, описуючи парадигму мережі та її децентралізацію та комунікативні наслідки. Крім того, електронне урядування слід використовувати при обговоренні зусиль з централізації влади, скорочення витрат та підвищення ефективності та інших ініціатив, які підпадають під парадигми розробки технологій та додатків.

Схильність електронного уряду до підкреслення адміністративної ефективності може призвести до технократичних організацій, якими маніпулюють еліти, і позбавляють права голосу нижчі організаційні рівні. І навпаки, електронне урядування, доведене до своєї крайності, може призвести до того, що називають гіперплуалізмом, в результаті чого особи, які приймають рішення в громадських організаціях, переповнюються своєю інформацією, тим самим пригнічуючи їх здатність приймати ефективні рішення.

Історія ІТ демонструє, що генерація інформації та знань за допомогою цифрових засобів полегшує комунікацію та може призвести до підвищення ефективності організації. Оскільки апаратні, програмні та мережеві технології стають все більш інтегрованими, вони також застосовуються в організаційних умовах, оскільки менеджери адаптували технології таким чином, щоб підтримати бачення своїх агентств. Менеджери, зацікавлені в контролі потоку інформації в своїх організаціях і підвищенні ефективності, визнали ІТ настільки ж корисним, як і менеджери співпраці, які були зацікавлені в обміні ідеями, розширенні можливостей співробітників і досягненні до громадян.

Незважаючи на конкуруючі управлінські та технічні перспективи,



організації адаптували інформаційні технології для досягнення взаємовиключної мети, лінія якої починається з холодної війни після Другої світової війни і проходить через недавні заклики до електронного урядування та електронного уряду. Застосування ІТ в державному секторі служить ілюстрацією впливу ІТ на реформи управління в державному секторі. Крім того, менеджери повинні розглядати ІТ як стратегічний організаційний актив. Тільки після того, як менеджери визнають, що ІТ є стратегічним активом, який сильно впливає на те, як вони керують своїми організаціями, вони можуть використовувати його в своїх організаціях. Таким чином, ІТ може служити як агентом змін, так і активом для досягнення складної та конкуруючої місії громадських організацій.

#### *Проблеми електронного урядування*

**Електронне урядування (e-gov) – це найновіше ІТ, пов’язане з обіцянками продуктивності.** За останні кілька років уряди поспішно прийняли технології та ідеї електронного уряду від простого онлайн-спілкування урядової інформації до безпечних транзакцій у режимі реального часу для різних процесів та платежів. Вимоги політичного керівництва, інші пов’язані з цим потреби у розбудові потенціалу та очікувань громадян – все це сприяє. Звичайно, є багато повідомлень історій успіху.

Тим не менш, існуючі докази полягають у тому, що електронний уряд, принаймні на даний момент, можливо, надмірно обіцяний, як і багато попередніх ІТС. Досвід полягає в тому, що багато проєктів електронного уряду стають громіздкими, особливо в той час, як вони прагнуть реструктуризувати, як робота виконується в різних агентствах (реінжиніринг бізнесу). Наприклад, результати опитування американських зусиль з електронного урядування на місцевому рівні Міжнародною асоціацією управління містом / округами (ISMA) вказують на набагато менш просунуту розробку додатків, ніж можна було очікувати від досліджень найкращих практик. Небагато місцевих органів влади насправді мають онлайн-транзакційні процеси, відзначаючи очевидні, важкі переваги, такі як економія коштів хоча більш нематеріальні, такі як поліпшення обслуговування клієнтів. Не тільки очікувані вигоди часто нерозв’язні, але можливі несподівані негативні наслідки і витрати.

При всій увазі, грошах і часі, присвяченому електронному уряду, справедливо припустити, що слід очікувати більшого. Відсутність помітних і широко поширених жорстких переваг, таких як економія коштів, може бути пов’язана зі зростаючими вадами будь-якої нової технології. Нові ідеї повинні поширюватися на досвід, хороший і поганий, щоб краще навчати реалізації та управління. На місцевому рівні більші юридичні питання з більшим технічним персоналом та фінансовими ресурсами повідомляють про більший успіх, але історія ІТ-інновацій, стверджуючи, що досвід електронного уряду пов’язаний просто з моделями дифузії та пов’язані

ресурси, в кращому випадку, сумнівні. Ще одне поширене твердження, особливо в популярній пресі, полягає в тому, що державні службовці є технофобами і протистоять новим технологіям. Однак результати досліджень ставлять під сумнів це припущення і навіть свідчать про те, що державні службовці більш відкриті для ІТ-інновацій, ніж їхні приватні колеги.

E-Gov не слід вважати чимось абсолютно новим. Як і інші нові ІТ-технології до нього, електронний уряд повинен управлятися в урядовому контексті, з його різноманітними політичними, фінансовими, кадровими та організаційними проблемами. На жаль, цей урок зазвичай пропускається в урядовій ІТ-літературі майже з кожною новою, великою технологічною зміною. Класичні державні ІТ-дослідження, такі як дослідження URBIS демонструє, що технології не змінюють організацію так сильно, як організація і ті, хто має політичну владу, формують її. Це може спочатку пригнічувати тих, хто вважає, що нові технології можуть змінити світ, але насправді технології повинні бути слугою організації. Важливо розуміти електронний уряд в історичному контексті урядового ІТ. Визначають три епохи публічних обчислень. Перший, який включає в себе кінець 1950-х і початок 1960-х років, був в основному експериментальним. Мало хто з державних установ мав великі обчислювальні операції. Те, що існувало, в основному включало велику, повторювану пакетну обробку (податкова обробка, кредиторська/дебіторська заборгованість, перепис населення).

Успіх привів до другої ери, середини 1960-х років протягом більшої частини 1970-х років, які включали операції мейнфреймів і більшу дифузю між урядами і всередині них. Як правило, державні підрозділи купували послуги у центрального обчислювального об'єкта, і будь-який прямий доступ, наданий агентствам, обмежувався фіктивними терміналами без незалежних можливостей зберігання або обробки. Програми уряду, особливо в правоохоронних органах, спровокували різке збільшення використання обчислювальної техніки серед місцевих органів влади. Більшість ІТ-менеджменту були центральними, як правило, в бюджетних підрозділах, враховуючи, що більшість державних ІТ-операцій почалися там і фінансові операції були домінуючим попитом.

Третя ера прийшла з мікрокомп'ютерами на початку 1980-х років. Ціни на обчислення різко впали, і відбулася швидка децентралізація обробки та управління в урядах, часто з дуже несумісним обладнанням та програмним забезпеченням. Стандартизація на рівні мікрокомп'ютерів навколо IBM і Microsoft Windows допомогла, але агентства все ще залишалися з часто непослідовними додатками для зберігання даних (наприклад, різні бази даних, програмне забезпечення, різні правила іменування для таких даних, як імена та адреси), які кидали виклик обміну даними. Невдоволення витратами, особливо в міру того, як обіцяні вигоди стало важко документувати, призвело до повернення до більш централізованого контролю і покупок, а також ІТ-перспектив, таких як інформаційний ресурс управління (IRM), в

спробі колективно управляти всіма ІТ-ресурсами – персоналом і технічним – до суспільних проблем. Прихід електронного уряду на початку 1990-х років часто розглядається як нова ера, що кидає виклик спадщині проблем мікрокомп'ютерів. Ця перспектива плутає дифузію технології та технічну сторону з її фактичним застосуванням. Існує велика різниця між містом, що використовує електронний уряд, просто для розміщення деяких офіційних телефонних номерів, робочих годин і паркових місць в порівнянні з іншим, що приймає дозволи на будівництво, заявок на роботу та штрафних платежів в Інтернеті. Більшість електронної літератури стверджує, що найкращі переваги випливають з використання технології для реінжинірингу – переосмислення та реорганізації – способу проведення існуючого процесу. Зазвичай це означає, що вони охоплюють існуючі організаційні місії та структури. Аплікації, такі як географічні інформаційні системи (ГІС), також представляють цю перспективу оперативної сумісності з мережею.

Такі перспективи являють собою четверте покоління ІТ в уряді, де оперативна сумісність та мережа систем даних є ключем до генерування інформації, що застосовується до суспільних проблем. Наприклад, що робити, якщо спільнота хотіла визначити, чи пов'язаний високий рівень дитячого раку з канцерогенними об'єктами, такими як діряві промислові підприємства? Такі дані повинні бути об'єднані з декількох джерел, таких як перепис населення, місце розташування бізнесу та записи про стан здоров'я населення. Кожне джерело, майже напевно, буде зберігатися іншим агентством.

Таке мислення і технології четвертого покоління представляють особливі виклики для організацій. Протягом перших трьох поколінь урядової ІТ презумпція ґрунтувалася на таких дослідженнях, як URBIS, що технологія має набагато менший вплив на організаційні структури та політичну владу, ніж часто передбачається. Четверте покоління, однак, більше про ідею, філософію, ніж про технічний компонент, такий як мікрокомп'ютер. Сама мета полягає в тому, щоб змінити те, як виконується робота, незважаючи на історичні організаційні розбіжності. Існує помітний перехід від технічного компонента до точки зору процесу. Отже, можливо, електронний уряд буде іншим?

Як і в попередні епохи, e-gov як частина четвертого покоління стикається з особливими проблемами. Мабуть, найважливішим з них є стратегічне управління, враховуючи цінність, яку надають мережеві мережі між агентствами для пошуку нових способів вирішення суспільних проблем. Залучення організацій до обміну інформацією вимагає взаємної довіри, технічної сумісності, централізованого придбання або затвердження проєктів між організаціями, процесів торгів, які підкреслюють більш довгострокові цілі, ніж орієнтація на низькі ставки, вирішення проблеми конфіденційності загальнодоступних даних та інші. Ці проблеми вимагають значного поліпшення стратегічної координації та планування.

В епоху урядового ІТ класично заявленою причиною передбачуваного обмеженого ефекту ІТ є відсутність твердого планування, або, точніше, стратегічного управління. Стратегічне управління, хоча розглядається багатьма різними способами, можна приблизно визначити як огляд цілей та завдань разом із плануванням на основі пов'язаних сильних сторін, слабких сторін та зовнішніх сторін, таких як зацікавлені сторони та загальні соціальні умови. Загальне стратегічне управління і планування, принаймні в тій чи іншій формі, є загальним. Державні установи, однак, стикаються з більшою різноманітністю інтересів та зацікавлених сторін, нестабільним політичним керівництвом через виборчі цикли та, можливо, більш широким впливом програм. Дослідження державних адміністраторів, як правило, підтримують такі відмінності в стратегічному управлінні в державному секторі. Тим не менш, сприйняття полягає в тому, що, незважаючи на ці питання, стратегічне управління і планування в тій чи іншій формі є корисним процесом.

Стратегічний ІТ-менеджмент також навряд чи є новим, з власним набором підходів. Протягом багатьох років багато урядів впровадили різні реформи, прагнучи до більш раціонального, комплексного підходу до ІТ-планування. Попередній ІТ-досвід, наприклад, з рухом з управління інформаційними ресурсами (IRM) в 1980-х роках, в кращому випадку змішується з точки зору чітких, очевидних результатів. Хоча багато урядів посилаються на стратегічні ІТ-плани, занадто часто вони є просто обтяжливими звітами з невеликими чіткими вказівками на фактичне використання прийняття рішень.

В рамках електронного уряду заклики до більш уніфікованої, централізованої оцінки та управління ресурсами є звичайним явищем. Частково це пов'язано з очікуванням, що багато додатків електронного уряду вимагають охоплює існуючі організаційні структури та модифікують процеси (реінжиніринг), де більш високий рівень зору та координації вважаються необхідними. Наприклад, заявки, такі як системи закупівель, виплати пільг та різні документи на отримання дозволів на навколишнє середовище, потенційно включають кілька агентств та юрисдикцій. Передбачувана потреба в більш комплексному процесі планування такої складної роботи спонукає до більшої кількості зусиль стратегічного планування та реформ.

Такі стратегічні зусилля припускають, що велика частина проблеми полягає у відсутності координації та систематичного планування. Тим не менш, велика частина ІТ-літератури державного управління говорить про те, що різноманітність, влада і кількість впливів, внутрішніх і зовнішніх, на проекти є основними предикторами успіху. Поєднання культурних, місійних, зацікавлених сторін, технічних, структурних та юридичних відмінностей шкодить реалізації.

Більшість зусиль зі стратегічного планування відзначають ці побоювання, оскільки вони частково є причиною того, що такі реформи

вважаються необхідними, але складність полягає в тому, чи є типові ІТ-моделі зверху вниз реалістичними для роботи державного сектору з, можливо, більшою складністю та нестабільністю.

При всій цій критиці стратегічного ІТ-планування важливо відзначити, що урядове впровадження таких реформ рідко збігається з більшістю описової літератури в загальному державному управлінні. Багато реалізованих реформ – це дуже зверху вниз, централізовані системи, які є важкими для звітності та оформлення документів. Як адаптувати реформу стратегічного планування – складне питання. Мало хто з вчених заперечує, що більш всеосяжний, раціональний процес прийняття ІТ-рішень може принести користь. Проблема в тому, в якій формі такий процес може бути значущим з огляду на реалії роботи державного сектору? Для таких реформ є два важливих питання для епохи електронного уряду:

1. Чим електронний уряд відрізняється від традиційного ІТ з точки зору труднощів у стратегічному плануванні?

2. З огляду на ці відмінності, в якій формі стратегічне планування та управління можуть принести користь зусиллям електронного уряду?

Окрім звичайних питань, таких як фрагментація місії, різноманітні інтереси та зацікавлені сторони, а також управління, орієнтоване на контроль, пов'язане з традиційним ІТ-публічним управлінням, що обмежує зусилля електронного уряду?

### **ВИКЛИКИ СТРАТЕГІЧНОМУ УПРАВЛІННЮ ТА ПЛАНУВАННЮ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУ**

Є дві основні відмінності між традиційним ІТ та електронним урядом щодо стратегічного планування: підвищена увага політичних чиновників та зміна, більш директивна роль постачальника. Обидва вони значно знижують рівень контролю, необхідний для встановлення досить стабільного горизонту планування. Очевидно, що політичні чиновники і продавці завжди були залучені в ІТ. Навіть у традиційному ІТ стверджується, що більш ніж 2-3-річний горизонт планування може бути важко отримати через публічний вплив. Однак фундаментальні відносини є значно складнішими, ніж історично передбачалося в управлінні державним ІТ.

Історично склалося так, що політично обране керівництво мало обмежений інтерес до ІТ. Розглядається як більш витратний центр, ніж ресурс, і в основному обмежується внутрішньою обробкою, ІТ мало має публічного впливу або прямих зв'язків з наданням послуг. Отже, якщо не було колосального провалу проєкту, більшість державних службовців залишили ІТ-питання досить добре наодинці з найманими державними службовцями. Наприклад, недавній приплив політичних процентних грошей і вимог до нових систем голосування з'явився тільки після того, як серйозні проблеми з застарілою технологією голосування, такими як голосування за перфораторними картками, викликали величезний суспільний резонанс після

президентських виборів в США 2000 року. В іншому випадку інтереси, як правило, зосереджуються на контролі витрат та підзвітності. Крім того, нестабільний характер політичних призначень і виборів, в поєднанні з передбачуваною необхідністю технічного та організаційного досвіду і навичок, спонукає дослідників припустити, що провідні ролі прийняття ІТ-рішень не повинні бути на вершині органу за національною ієрархією, але бажано очолювана кар'єрним держслужбовцем. В ідеалі для багатьох виборних посадових осіб слід підтримувати ІТ-зусилля ресурсами – політичними та фінансовими – але утримуватися від ключових технічних рішень.

В епоху електронного уряду спостерігається різке зростання ІТ-інтересу серед виборних посадових осіб. Частково це пов'язано з сприйнятливим політичним кліматом, розчарованим помітними, масштабними провалами проєктів у 1980-х роках, такими як програма модернізації податкової системи IRS, але домінуючою ймовірною причиною є те, що електронний уряд безпосередньо надає послуги та піддає урядові процеси громадському контролю. Це велика зміна. Це вже не просто допоміжна, внутрішня послуга – вона стає послугою. Наскільки добре ІТ робить те, що він вирішує зробити, стає основним джерелом передбачуваної політичної вигоди. У певному сенсі це не надто дивно. Класичні дослідження URBIS 1970-х і 1980-х років виявили, що політичне керівництво, як правило, розуміє наслідки технологій і підтримує особисто сприятливі домовленості.

Публічність і видимість є додатковими факторами. e-Gov був тісно пов'язаний з видатною, політично популярною, урядовою літературою реформ. Масове викриття самого Інтернету привертає політичну увагу. Політичні лідери цінують асоціацію з такими новими, інноваційними технологіями і бояться будь-якого сприйняття того, що вони відстають від часу.

Оскільки Інтернет стає все менш новим, політична увага може зменшитися. Тим не менш, роль електронного уряду буде грати в безпосередньому наданні багатьох послуг говорить про те, що державне іт-менеджмент буде залежати більше від інтересів та залучення виборних посадових осіб. Це створює потенційно більші проблеми з створенням значущого, дотриманого стратегічного плану дій на будь-який розумний період з підвищеним впливом на політичне середовище.

У межах електронного уряду є три основні наслідки для стратегічного управління та планування, пов'язані з підвищеним політичним інтересом:

- Публічність і пропагандистське бажання спотворюють цілі проєкту і відбір
- Поспішні інновації та проєкти
- Головний інформаційний директор та моделі політичного лідерства централізованого ІТ-контролю та планування

## 1. Публічність і пропаганда

Політичні чиновники розуміють, що веб-сервіси пропонують значну, потенційно позитивну рекламу. Існують численні дослідження, що деталізують використання Інтернету для сприяння політичній мобілізації. Однак тут питання полягає в тому, коли такі політичні використання суперечать імовірно нейтральним адміністраціям інформаційних послуг обраними представниками як посадовими особами, пов'язаними державним обов'язком. Спокуса використовувати електронний уряд для розголосу і плутати публічну інформацію з політичним спамом майже невгамовна.

Особливо в перші роки графічного Інтернету, навіть самий основний запуск веб-сторінки або додаток дасть значне висвітлення в пресі. Конкуренція між політичними лідерами, може бути здоровою, але в довгостроковій перспективі сприяє заявкам більше на технічні заслуги, ніж реальна корисність.

Прийняття нових ідей також є більш імовірним, якщо вони мають позитивні наслідки для реклами. Розробка веб-порталів – централізованих інтерфейсів між агентствами для операцій електронного уряду, запозичених у моделей приватного сектору – служить корисним цілям створення єдиного уряду та доступу за межами формальної організаційної структури. Але не варто недооцінювати роль, яку відіграють портали в забезпеченні значного публічного впливу для головного виконавчого директора, який зазвичай контролює такі сайти. Крім того, багато громадян обґрунтовано очікують, що портали представлятимуть весь уряд, а не лише одну з трьох гілок та її політичного керівника. Вони також очікують, що портали будуть дещо політично нейтральними.

Бажання отримати позитивний розголос від впливу електронного уряду може принести погані інвестиційні та управлінські рішення.

Веб-трансляції урядових сесій, таких як засідання законодавчої та міської ради, є ще одним прикладом. Такі програми є технічно складними і дорогими, але існує мало доказів значного суспільного використання для виправдання витрат. Відео, в більшості випадків, не є настільки необхідним (і значно підвищує витрати і складність, якщо не подається з існуючого кабельного телебачення мовлення), але політичні представники майже завжди наполягають на включенні відео для очевидних публічних цілей. Однак публічне викриття від таких послуг, в кращому випадку, сумнівне.

Політичні чиновники також ретельно обмірковують негативні наслідки послуг, і не завжди в інтересах суспільства.

Навіть щось настільки просте, як електронні бюлетені та збережені адреси, може бути привабливими цілями для політичного використання.

## 2. Поспішні інновації та проекти – культ інновацій відновлений.

Незважаючи на типове громадське сприйняття протилежного, дослідження показують, що державні службовці цінують ІТ-інновації принаймні так само, як і їхні приватні колеги. Серед державних службовців

нестача ресурсів для впровадження та підтримки часто сприймається як скоріше бар'єр, ніж технофобія або бюрократні обмеження. Мало хто з громадян пам'ятає, що уряди набагато частіше виходили в Інтернет, ніж підприємства в перші роки графічних веб-додатків, і що сама Мережа походить від державної діяльності, а не бізнесу.

У будь-якому випадку, може бути занадто багато уваги до інновацій, кидаючись в технології, перш ніж вони стануть стабільними. Одним з часто цитованих рецептів для державних ІТ є для урядів, щоб уникнути першого на ринку стратегій через громадського впливу. Що ще гірше, агентства поспішають у масштабні інноваційні проекти без необхідної технічної експертизи, постановки цілей та навичок управління проектами – деякі з основних причин труднощів модернізації ІRS. Значна частина суспільного ІТ зазвичай оптимістичного погляду на нові технологічні переваги слідує за тим, що дублюється теорію «децентралізації/демократизації». Прихильники електронної демократії, термін, який використовується для позначення використання Інтернету для сприяння збільшенню участі громадськості в прийнятті урядових рішень в різних формах, дотримуються цієї оптимістичної картини.

e-Gov не є винятком з традиційного ІТ з точки зору того, що багато урядовців наголошують на інноваціях, але з огляду на новизну технології та складні реінжиніринг та організаційні проблеми. У багатьох випадках передбачається, що проекти просто мають позитивні виплати, і мало, якщо такі є, заходів щодо продуктивності сформульовані. Політичне лідерство, як і традиційне ІТ, часто вимагає нереалістичних термінів проектів електронного уряду, щоб відповідати виборчим циклам. Це особливо оподатковується зусиллями електронного уряду, де загальне твердження полягає в тому, що найбільші вигоди випливають з потенційно масових зусиль з реінжинірингу, скорочення міжорганізаційних та міждержавних процесів та структур з усіма технічними, політичними та організаційними питаннями має бути врегульовано. Політичні чиновники очікують, що результати будуть отримані від кращих практик і блискучих відгуків, особливо економії коштів. На сьогоднішній день e-gov отримав трохи переваг в обґрунтуванні свого фінансового успіху. Однак, оскільки багато таких зусиль фінансуються із загальних доходів за рахунок інших державних інтересів та груп підтримки, реальність така, що економія коштів потребує розумного обґрунтування.

### 3. Моделі централізованого управління ІТ та політичного лідерства ІТ.

Пряме публічне управління ІТ-операціями традиційно розглядається як небажане серед науковців державного управління. Серед основних причин є побоювання щодо кваліфікації таких призначенців та політичного обороту, що ставить під загрозу професійне управління складною сферою ІТ-проектів та операцій. Концепція СІО, як і багато реформ управління, походить від бізнес-моделей і передбачає, що центральна, політично пов'язана позиція необхідна для того, щоб перетнути різні організаційні підрозділи, щоб



перепроєктувати різні процеси та виявити потенційно спільні програми. Але є значне питання щодо того, чи дійсно роль СІО ефективна. Чи справді керівники ІТ-директорів покращують ІТ-планування та управління, чи їх політичне викриття, як це часто побоювалося в минулому, серйозно обмежує їх ефективність?

Існує помітна незначність досліджень на тлі та ефективності ІТ-директорів, але існуюча література є приводом для скептицизму. Досить важко очікувати будь-якого реалістичного стратегічного планування при таких коротких термінах перебування на посаді. Крім того, політична сила, навіть за підтримки головного виконавчого директора, щоб прищепити координацію між агентствами дуже обмежена, коли агентство ІТ і програмний персонал очікує короткого перебування на посаді СІО.

Існує також зростаюча стурбованість з обертовими дверима між високопоставленими державними директорами та приватними компаніями, особливо керівниками, які займають робочі місця в компаніях, яким вони раніше уклали контракти. Для багатьох компаній найм таких людей є логічним кроком для поліпшення корпоративної ринкової здатності уряду. Однак, навіть якщо не існує тінювих пропозицій про працевлаштування для контрактів, які організовуються, ця практика серйозно підриває довіру громадськості до об'єктивного професіоналізму ролі СІО.

Потенційна політична влада і контроль за ресурсами можуть бути корисними для всеосяжного і більш стратегічно орієнтованого планування, але є суворі попередження про потенційні небезпеки. У поєднанні з короткими термінами перебування на посаді через політичні цикли і політично сприйнятливими до провини за помилки, сприйняті електронним урядом, або нереалізовані вигоди, претензії на продуктивність СІО повинні відповідати здоровому скептицизму.

Окрім зв'язків з клієнтами та постачальниками, керівники можуть також страждати від свого походження. Багато керівників, призначення яких є високим рівнем і політичними, мають сумнівно кваліфікований професійний досвід. Часто вони походять з роботи в приватному секторі і просто не готові до складності та відмінностей у державних операціях, часто посилюється традиційними бізнес-ІТ-інструкціями, де підходи до управління вважаються загальними, а сектор робить мало, якщо такі є, різниці. Також змінюються ролі СІО. Оскільки все більше послуг укладаються контрактами, а уряди стикаються з питаннями про свої відносини з постачальниками, існує більша потреба в юридичній експертизі.

Державні установи вже давно покладаються на зовнішніх підрядників, щоб допомогти в ІТ-операціях і розвитку, але такі консультанти традиційно працювали в основному через ІТ-персонал, а не через політичних чиновників. Наприклад, внутрішня розробка бази даних або система візуалізації можуть вважатися необхідними для підтримки завдання агентства. ІТ-персонал розробить запит на пропозиції та технічні можливості

доставки та впорається з більшістю переговорів про контракт та управління. Звичайно, існує значна різниця в тому, як постачальники працюють з державними установами, але справа в тому, що в традиційному ІТ ця операційна перспектива зазвичай передбачається.

Однією з найбільш помітних змін в управлінні ІТ в рамках електронного уряду є все більш потужна роль постачальників у прийнятті рішень. Частково це пов'язано з приватизацією або аутсорсинговими зусиллями багатьох урядів і величезним раптовим припливом грошей на розвиток електронного уряду, але багато урядів, можливо, стали набагато більш залежними від зовнішніх консультантів в рамках електронного уряду, ніж традиційні ІТ.

Причина в тому, що так багато урядів зіткнулися з раптовим, сильним політичним попитом на розробку електронних державних послуг, але їм не вистачало важливого досвіду персоналу та ресурсів для внутрішніх розробок. Отже, вибір полягав у тому, щоб передати таку роботу на аутсорсинг, часто з невеликим усвідомленням того, що така розробка була не просто базою даних або системою візуалізації, а зовсім іншою, визначальною архітектурою для управління роботою. Така масова залежність від продавців небезпечна. Відсутність внутрішнього управління аутсорсинговою діяльністю була значною проблемою в грандіозних зусиллях з модернізації IRS. В рамках електронного уряду, постачальники також були набагато більш агресивними в пошуку державної роботи, почасти в якості бізнес-стратегії для розширення своєї клієнтської бази з урахуванням економічного спаду, а також через сприйняття значного прибутку від великомасштабного розвитку електронного уряду.

В епоху електронного уряду роль постачальників значно змінилася для багатьох урядів. Аутсорсинг різних операцій, а не нарощування внутрішнього потенціалу, послаблює здатність урядів стратегічно контролювати ІТ-ресурси. Це історична проблема, але з електронним урядом постачальники здаються набагато потужнішими в процесі прийняття рішень, а не тільки в операціях. Контроль, який багато постачальників можуть здійснювати над тим, як потенційні системи оцінюються, вибираються, плануються, розробляються і підтримуються, серйозно ставить під загрозу будь-яке реалістичне стратегічне планування. Зокрема, є три основні проблеми з постачальниками в рамках електронного уряду:

- Перевага політичного лідерства над кар'єрними чиновниками
- Визначення ІТ-напряму
- Підтримка централізації

1. Перевага політичного лідерства над кар'єрними чиновниками

Хоча затишні відносини між продавцями та політичними чиновниками, безумовно, існували в традиційному ІТ, епоха електронного уряду може знайти їх більш звичайним явищем. Випадковий контракт на пожертвування кампанії все ще часто стверджується. Тим не менш, це занадто просто, щоб

позначити постачальників як дещо неохайних для того, щоб йти безпосередньо до виборних посадових осіб, щоб представити свої продукти та послуги. Є занадто багато стимулів для цього. *По-перше*, продавці знають, що виборні посадові особи контролюють гроші на великомасштабні проекти електронного уряду набагато більше, ніж кар'єрні ІТ-чиновники. Небагато великих проектів надходять з існуючих ІТ-бюджетів. *По-друге*, з огляду на увагу політиків до електронного уряду, постачальники знаходять доступ до виборних посадових осіб набагато простіше, ніж зазвичай у випадку з урядовим ІТ. *По-третє*, постачальники знають, що такі претензії, як економія коштів та інші відчутні вигоди, набагато легше приймаються політиками в порівнянні з кар'єрним ІТ-персоналом, які навчилися трохи скептичніше ставитися до обіцянок проекту. *По-четверте*, рух до одноосібних і безторгових контрактів, імовірно, для скорочення договірної тяганини і витрат і прискорення розробки проектів, заохочує постачальників працювати більш безпосередньо з політичним керівництвом для отримання контрактів.

*По-п'яте*, постачальники віддають перевагу виборним посадовим особам для проектів електронного уряду, які перетинають агентські лінії, тому що вони можуть допомогти забезпечити угоду та дотримання вимог щодо проектування та управління системою.

Оскільки постачальники більше працюють з політичним керівництвом, ніж з кар'єрним ІТ-персоналом, уряди потенційно стикаються з серйозними негативними наслідками для ІТ-планування та управління. Постачальники можуть і роблять, використовувати свої політичні зв'язки, щоб залякати кар'єрний персонал і зменшити їх здатність контролювати проекти. Навіть в рамках традиційної системи торгів для перегляду контрактів ІТ-персонал реагує на потужні політичні зв'язки різних конкуруючих постачальників.

Більш потужні відносини постачальників з виборними посадовими особами мають потенційно величезні наслідки для стратегічного планування та управління. Постачальники, можливо, мають більший контроль над ключовими рішеннями щодо вибору, розробки та оцінки проекту, ніж раніше.

## 2. Визначення ІТ-напрямків

Більший доступ постачальників до виборних посадових осіб свідчить про більшу роль у визначенні жажливих наслідків ІТ-операцій та управління. Занадто часто в рамках електронного уряду, ідеї проектів приходять не від нічого, близького до систематичної оцінки державних потреб, а від пропозиції постачальника до обраного чиновника, який раптом оголошує нову, велику ініціативу на побудову кар'єри ІТ-персоналу. Такі проблеми не є новими для ІТ. Сама відсутність постановки цілей і завдань у зв'язку з технологічними рішеннями була основною причиною проблем в модернізації IRS в кінці 1980-х і початку 1990-х років.

У багатьох випадках проекти електронного уряду походять з раніше

реалізованих додатків приватного сектора з сумнівною презумпцією того, що вони можуть бути легко перетворені в державні завдання.

### 3. Сприяння централізації

Протягом багатьох років державні ІТ-вчені та чиновники обговорювали відносні переваги централізованих ІТ-закупівель. На користь централізації виступають можливі економії на масштабі і стандартизації систем. Прихильники децентралізації відзначають важливість розвитку агенціями досить особистих, довгострокових робочих відносин з постачальниками, які розуміють їх унікальні потреби. Крім того, у випадку, коли проекти менші на рівні агентства, і де менші компанії можуть впоратися з роботою, агентства можуть знайти постачальників більш чуйних, оскільки вони можуть бути більш залежними від агентства для роботи, ніж велика приватна фірма.

e-Gov, з часто пропонованими великомасштабними проектами, як правило, приносить користь великим компаніям над меншими. Крім того, сама ідея про те, що переваги електронного уряду найкраще накопичуються з міжорганізаційних проектів, свідчить про те, що контракти на рівні агентства менш запитані. Незважаючи на це, існує невід'ємний стимул для великих компаній надавати перевагу централізованому прийняттю рішень. Постачальникам набагато простіше і дешевше пропонувати, отримувати і керувати проектом з одним клієнтом, на відміну від декількох.

Крім того, великі компанії використовують свій політичний вплив за допомогою централізованого прийняття рішень, щоб змусити менші компанії, особливо місцеві ІТ-фірми, вийти з ринку. Зростаюча залежність від одиноких, великомасштабних постачальників припускає, що державні установи можуть мати набагато менше контролю над забезпеченням виконання контрактів постачальників.

e-Gov – це великий бізнес та інші великі недавні інвестиції в більш традиційні ІТ, такі як системи голосування, залучення та надання переваги великим фірмам. Великі фірми мають великі переваги в боротьбі за правила торгів і результати. Таким фірмам явно вигідно централізувати рішення про закупівлі, особливо коли вони перебувають під контролем політично під впливом виборних посадових осіб. Конкуренція стає більше політичним ринком, ніж на основі технічних та управлінських можливостей. Розглянемо цей промовистий парадокс: централізовані моделі ІТ-планування повинні надавати урядам більше контролю над ресурсами для створення кращих стратегічних планів. Але сама природа централізованого процесу заохочує залежність від кількох, потужних постачальників, що обмежують здатність державних ІТ-професіоналів виконувати стратегічне планування.

ІТ, як і багато сфер державної служби, історично стикається зі значними проблемами у застосуванні стратегічних перспектив. Електронний уряд представляє деякі додаткові проблеми. Зокрема, електронний уряд заохочує політичне офіційне втручання та втручання постачальників, кидаючи виклик здатності реалістично оцінювати середньо- та довгострокові

потреби, встановлювати цілі та завдання, а також оцінювати необхідні ресурси, зацікавлені сторони та залучені екологічні фактори. Багато ідей, представлених тут, кидають виклик загальній мантрі електронного уряду, особливо досить песимістичному погляду на роль СІО, але їх основі лежить досвід з десятками реальних проектів електронного уряду в декількох урядах.

Де електронний уряд буде найбільш успішним, мабуть, там, де основна увага не на самому електронному уряді. e-Gov – це технологія, яка допомагає вирішувати проблеми. Там, де агентства підкреслюють розвиток узгоджених місій і стратегій і пов'язують електронний уряд з цими концепціями, знаходячи, навчаючи і заохочуючи підтримуюче політичне лідерство, присвячене державній службі, а не їх власному кар'єрному зростанню, більший успіх повинен бути очевидним. Це складне завдання, але успіх можливий. Звичайно, можливість досягти організаційної та політичної згоди та підтримки місій та цілей завжди є складним завданням у державному секторі.

Ці ідеї, тісно пов'язані зі стратегічним плануванням у різних його формах, навряд чи є новими для урядового ІТ. Протягом багатьох років відповіді керівництва були там, але насправді імператизація їх, як правило, виявилася надзвичайно складною. Політичне лідерство стає критичним у реінжинірингових зусиллях за технологіями четвертого покоління, такими як електронний уряд, і часто вимагає змінених організаційних обов'язків, спільних ролей та міжвідомчого співробітництва. До тих пір, поки такі дослідження, або історія, не дасть більш остаточних відповідей, нехай попередження будуть прислухатися до тих, хто застосовує це на практиці. Оптимістичний погляд на великий, сміливий новий світ рішень електронного уряду, як частини четвертого покоління ІТ, в кращому випадку сумнівний.

### **3.4. Вплив інформаційно-комунікаційних технологій на сферу державного управління**

Щоб краще зрозуміти вплив ІКТ на сферу державного управління, корисно вивчити п'ять основних ідей, які зіграли помітну роль у дослідженнях щодо ІКТ у державному секторі:

1. *ІКТ є політичним процесом.* Постійною темою досліджень у державному секторі з інформаційних технологій є висновок, що те, що здається громадськості технічним питанням, є в своїй основі фундаментально політичним процесом, в якому людський фактор має першорядне значення.

2. *ІКТ є двигуном організаційних змін у державних органах.* Дослідження в 1980-х роках з питань продуктивності праці населення і на початку 1990-х років на переосмисленні уряду все більше зосереджувалися в кінці 1990-х років на ІКТ як критичному елементі трансформації управління.

3. *ІКТ може призвести до детериторіалізації.* Зростання ІКТ товаризує інформацію, а на інформаційному ринку інформаційний потік не слідує старій геополітиці ієрархічних агентств аж до національних держав. Замість цього дослідження показують розмивання юрисдикційних ліній на агентському, регіональному і навіть глобальному рівнях.

4. *ІКТ створює цифровий розрив.* Якщо інформація є владою, то має значення, хто її має і не має в інформаційному суспільстві. Хоча універсальний сервіс вирівнює ігрове поле з точки зору комп'ютерного обладнання та доступу до Інтернету в передових країнах, глобальний цифровий розрив вимальовується як основне політичне питання, як і диференціали в якості доступу навіть у індустріально розвинених країнах.

5. *Державне управління ІКТ відрізняється від управління ІКТ приватного сектора.*

Ці п'ять ідей, разом узятих, формують мейнстрім досліджень державного управління з питань ІКТ: що інформаційні технології є фундаментально політичним явищем, яке має потенціал для трансформації урядових процесів на краще, але в процесі піднімає питання структурної еволюції організаційних форм, а також диференційовану порівняльну перевагу від індивідуального рівня до рівня національних держав – і що ІТ не може бути добре зрозуміла, просто припускаючи, що уроки приватного сектора застосовуються до громадськості. Кожну з цих п'яти ідей тепер розглянемо по черзі.

## **I. ІКТ Є ПОЛІТИЧНИМ ПРОЦЕСОМ**

Використання технології для перевизначення, припустимо, меж виборчих округів, робить процес більш ефективним, але жодним чином не більш об'єктивним або нейтральним. Результати продовжують відображати цінності та ставлення людей, які контролюють технологію. У той же час, використання технологій для виконання політичних рішень ускладнює притягнення відповідальних сторін до відповідальності за результати. Це пов'язано з тим, що додавання технології створює ілюзію об'єктивності і тому, що перевірка результатів, отриманих ІКТ, вимагає певного ступеня технологічної експертизи. Тобто технологія є містичним фактором, який корисний при здійсненні політичної дискреції.

Дуже мало тих, хто не погодяться з думкою про те, що політичні фактори лежать в основі використання, здавалося б, технічного програмного забезпечення для перевизначення. Однак багато досліджень соціальних наук щодо впровадження ІКТ продемонстрували, що політичні фактори (визначені як нормативний вибір, а не технологічно визначені, будь то на організаційному чи урядовому рівнях) характеризують широкий спектр арен ІКТ, і приклад перевизначення є правилом, а не винятком. Таким чином, сукупність досліджень соціальних наук швидше контрастує з основною офіційною позицією, яку підтримують формальні державні установи, такі як

Генеральне бухгалтерське управління (GAO) та Управління з управління та бюджету (OMB), чії політичні рекомендації та директиви, як правило, мають перевагу. Це технократичний погляд на те, як ІКТ підвищує ефективність урядових операцій. Цей оптимізм поділяють деякі вчені, в той час як інші дотримуються більш обережного підходу.

Багато соціологів, які вказували на важливість політичних факторів у технологічних починаннях, як правило, поділяються на дві школи. Позицію меншості займають ті, хто вважає, що не тільки ІКТ є політичною, але й технократичною владою, яка стає все більш важливою в процесі вироблення політики. Позиція більшості пов'язана з теорією посилення – що ІКТ посилює політику панівної структури влади організації і, відповідно, самі технократи не представляють новий, незалежний клас влади.

Питання інформаційних технологій та влади були серйозною проблемою протягом більше трьох десятиліть. Ще в 1967 році Даунс піднімав питання про те, щоб технічні експерти отримували владу за рахунок виборних посадових осіб або корпоративних керівників просто тому, що такі експерти мали контроль над засобами інформації (Downs, 1967). Такі письменники, як Філд (1970), передбачали, що комп'ютеризація може в кінцевому підсумку означати, що вище керівництво стане «запрограмованим» технократами на нижчих рівнях, «позбавляючи влади могутніх». Девід Бернем (1983) намалював картину високотехнологічного міста майбутнього, в якому привілейований клас правив комп'ютеризованим бізнесом, освітою, розвагами та безпекою.

Френк Фішер у своїй книзі *«Технократія і політика експертизи»* (1990) висловив позицію, що ІКТ розширює політичну роль технократії в процесі вироблення політики. Фішер визначає технократію як «систему управління, в якій технічно підготовлені експерти правлять завдяки своїм спеціалізованим знанням і положенню в домінуючих політичних і економічних інститутах». За словами Фішера, ІКТ впливає на вироблення політики, суперечачи демократичному характеру процесу і звужуючи варіанти політики і вибір. Незважаючи на те, що ІКТ має потенціал для підвищення ефективності уряду, у багатьох випадках технократи обмежують напрямок і сферу демократичного дискурсу, формуючи можливі і відповідні курси дій, де обмеження надаються характером інформаційних систем. В результаті, прийняття політики коригує поточні інституції та практики до характеру та можливостей доступних технологій. За таких обставин експертиза технічних експертів або технократів стає все більш імпортною. Технократи здатні впливати на напрямок і розвиток процесу вироблення політики, що призводить до створення технократичної політики. Хоча технократи формально підпорядковуються політикам і адміністраторам, вони здатні здійснювати вплив на визначення конкретних питань і доцільність вирішення. Остаточний вибір політики все ще робиться політиками, але все частіше технократи визначають межу доступного вибору, з якого вибирають

політики.

Контекст для занепокоєння з приводу технократичної влади в Америці полягає не стільки в технократах, скільки в соціальному класі, скільки в їх ролі в організаціях. Занепокоєння полягає в тому, що управління базами даних є частиною більшого процесу збору, обробки, маніпулювання, обміну та використання інформації всередині та між комерційними та урядовими підрозділами. Виконуючи ці функції, інформаційні працівники визначають категорії, за якими організація сприймає все, від поведінки свого персоналу до зовнішнього середовища. Тобто існує потенціал для відтворення історії та пам'яті організації або навіть суспільства відповідно до керівних принципів, встановлених інформаційними технократами. Що ще більш важливо, проєктування інформаційних систем може інституціоналізувати певні оціночні стандарти та довгострокові організаційні цілі.

Деякі ранні емпіричні дослідження дійсно показали, що обчислення можуть виробляти те, що деякі можуть назвати інформаційною елітою, яка отримує вигоду від збільшення потужності в результаті їх положення в системах інформації. Однак інші побачили, що чим технологічніше суспільство, тим більше влади розподіляється між функціональними організаціями та спеціалізованими групами інтересів, ніж концентрується в єдиному соціальному класі – технократичному, військовому, бюрократичному чи іншому.

Важливий потенціал ІКТ, згаданий Фішером (1990), полягає в тому, що технології можуть бути антагоністськими для демократичної політики. ІКТ передбачає застосування раціональних аналітичних методологій до вирішення проблем. З цієї точки зору демократична політика занадто суперечлива та ірраціональна, що призводить до ускладнень у пошуку рішень. Фішер також стверджує, що ІКТ призводить до політичних перетворень, які призводять до створення конкуруючих політичних та економічних еліт, технократичних верств експертів та деполітизованої масової громадськості. Він стверджує, що політичні програми формують еліти, які мають доступ до технічних експертів, які, в свою чергу, певною мірою визначають напрямок політики. Громадськість, як стверджується, має дуже мало впливу, оскільки не має необхідних навичок для розуміння технократичних складових політичних рішень.

Хоча це правда, що ІКТ та Інтернет надають громадськості можливості для здійснення політичної діяльності в масштабах, небачених раніше, Фішер стурбований менше політичним *використанням* Інтернету, ніж політичним характером ІКТ. Ця природа, стверджує Фішер, полягає в тому, щоб дозволити формувати обрамлення альтернатив тим, хто контролює інформацію в організації – технократам.

Навіть з точки зору політичного використання Інтернету, ті, хто бачить нову американську революцію, викликану електронною демократією в багатьох її формах, перебільшують владу громадськості. Наділені



повноваженнями ІКТ, громадяни можуть підвищувати свою політичну активність, приймати більш обґрунтовані рішення та безпосередньо впливати на демократичні процеси. «Але чи хотіли б вони?» Запитує Юваль Левін (2002). Його відповідь: не обов'язково. Низький рівень політичної активності виникає не тому, що інформацію важко знайти, а тому, що більшість громадян не зацікавлені в її пошуку. Інтернет полегшує людям доступ до політичної інформації, але не підвищує інтерес людей до політики (Левін, 2002; Норріс, 2002). Більше того, за словами Левіна, Інтернет фактично може звузити політичну свідомість людини, захищаючи її від інформації про альтернативні рішення з питання, яке цікавить людину. Тобто, на відміну від традиційних засобів широкого спектру дії, Інтернет сприяє поділу інформаційного ринку вузького спектру, дозволяючи особам використовувати тільки спеціалізовані канали. Ця ізоляційна тенденція Інтернету може призвести до фрагментації політичної спільноти на багато ізольованих громад, які мають вузькі погляди на політичні питання. Такі методи, як вузька трансляція, які дозволяють політичним суб'єктам доставляти конкретні повідомлення кожному конкретному сегменту своєї аудиторії, на яку вони націлені, можуть ще більше посилити фрагментацію.

Думка більшості соціологів про політичну природу ІКТ не є раніше цитованою точкою зору, заснованою на аргументах про технократичну владу і громадське розведення. Для більшості ефект від ІКТ залежить від соціальної обстановки, в якій відбувається впровадження. Таким чином, ІКТ може сприяти централізації і навіть тоталітарним елементам, а також діяти для розширення можливостей і звільнення демократичних сил, в залежності від обстановки, в якій вона використовується. Тобто, більшість вважає, що впровадження ІКТ є політичним процесом, в якому чистий внесок технократів та їх інформаційних систем зміцнює повноваження в рамках організації або урядової юрисдикції.

Вчені виявили більше доказів, що лежать на стороні перегляду ІТ в першу чергу як інструменту, як і інші інструменти, надаючи владу на володіння інструментом, а саме повноваження, які знаходяться всередині будь-якої організації. На соціальному рівні Інтернет пропонує додаткові шляхи для політичної участі, але в основному функціонує просто як ще один засіб зв'язку, на додаток до друкованих видань, радіо і телебачення, однаково схильних до маніпуляцій з боку лобістів і добре фінансованих інтересів з ресурсами і мотивами інвестувати в середовище. На організаційному рівні інші дослідники виявили, що впровадження ІТ не порушує збереження існуючих політичних структур всередині організацій. Наприклад, Девіс (1999), Марголіс і Резнік (2000), Агре (2002) підтримують модель посилення (відповідна технологія учасників установи для підвищення існуючих організаційних цілей і відносин) у своїх дослідженнях, виявивши, що Інтернет швидко посилює існуючі політичні відносини, а не руйнує їх. Крім того, слід зазначити, що дослідження інших технологій, таких як телефон,

також виявили відсутність істотного впливу цих інших технологій на розподіл влади, організаційно або соціально.

## **II. ІКТ Є ДВИГУНОМ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗМІН**

В Європі Рада Європейських Співтовариств розробила план побудови спільного ринку інформаційних послуг, а Комісія Європейських Співтовариств профінансувала Європейську стратегічну програму досліджень і розробок в сфері інформаційних технологій.

Дослідження Інституту Брукінгса також закликали до різкого скорочення військових досліджень і розвитку фінансування на користь фінансування передових інформаційних технологій, спрямованих на глобальну конкурентоспроможність. Цільові групи Конгресу з наукової політики в 1980-х і 1990-х роках приділяли все більше уваги обчислювальній техніці як інструменту глобальної конкуренції. Зусилля, наприклад, набули форми суперкомп'ютерних центрів, з'єднаних такими мережами, як NREN, і створення нового центру розвитку технологій при Національному інституті стандартів і технологій.

Однак оптимістичний погляд на ІКТ як на агента трансформації не позбавлений його застережливих недоброзичливців. У функціонуванні бюрократичних органів часто беруть участь кілька зацікавлених сторін, які вносять до столу численні обмеження. За таких обставин будь-які зміни, включаючи зміни, викликані інформаційними технологіями, можливі тільки тоді, коли є домовленість. Це, в свою чергу, означає, що схильність більшості агентств, що стикаються зі змінами, включаючи зміни, викликані впровадженням ІКТ, полягає в підтримці статус-кво і збереженні існуючих організаційних процесів на місці.

Хоча ІКТ має великий потенціал для поліпшення державних послуг, різні автори вказали на проблемний характер інвестицій в ІКТ. Дослідження показують, що більше 80 % ініціатив з ІКТ не досягають своїх цілей або взагалі не реалізуються (Центр технологій в уряді 1999). Державні службовці та керівники чинять опір впровадженню ІКТ, відступу, підриву або ігноруванню технологічних ініціатив. Низька заробітна плата в порівнянні з компаніями приватного сектора є ще одним важливим фактором нездатності уряду залучати і утримувати достатній і дієздатний персонал.

В оціночній літературі з ІКТ з'явився консенсус про те, що потенціал продуктивності ініціатив з ІКТ не буде досягнутий, поки державні органи просто автоматизують існуючі процеси. Більшість науковців тепер згодні з тим, що для розвитку потенціалу ІКТ агентствам, можливо, доведеться переоцінити свою місію, практику управління та спосіб виконання своїх існуючих завдань.

У 1994 році голландський академік Арре Зурмонд захистив дисертацію, в якій стверджував, що існує ймовірність того, що бюрократія насправді буде замінена, принаймні частково, новою організаційною структурою, яку він

назвав *інферкратією*, або інфократією. Він стверджував, що, як і веберська бюрократія, інфократія є теоретичною конструкцією ідеального типу, яка ніколи не може матеріалізуватися в чистій, абсолютній формі. Зурмонд не стверджує, що інфократія обов'язково стане новою формою організації, яка повністю замінить бюрократію, але що інфократія і бюрократія відрізняються способами, які ілюструють трансформаційний ефект ІКТ.

Очевидно, що під впливом ІКТ традиційна бюрократія буде перетворена в бюрократію «системного рівня», яка збереже більшість характеристик традиційної веберської бюрократії, але також принесе зміни, що ілюструють організаційні перетворення.

Незалежно від того, чи описується це як інфократія, системна бюрократія або віртуальна бюрократія, основна увага приділяється трьом типам організаційних змін: згладжування організаційних структур, розвиток міжорганізаційних мереж та зміна ступеня суспільної дискреції працівника.

Коли Джеймс К. Вілсон (1989) описав структуру бюрократичної ієрархії, він класифікував державних службовців на три основні категорії: операторів, менеджерів і керівників. Оператори – це працівники фронту, або «бюрократи на рівні вулиць», які регулярно взаємодіють з клієнтами державних установ та політикою, яка регулює функціонування державних органів. Обов'язки менеджерів зазвичай включають попередній аналіз даних та підготовку звітів для керівників. Нарешті, керівники кар'єри беруть участь у прийнятті важливих організаційних рішень, створенні організаційної політики та стандартних операційних процедур, а також представляють організації зовні.

Згідно з літературою, ІКТ найбільш серйозно впливає на операторів і менеджерів середньої ланки. Оскільки все більше державних послуг стають доступними в Інтернеті, функції, які раніше виконували працівники фронту, автоматизовані. Надання громадянам можливості поновити реєстрацію автомобіля онлайн, в будь-який зручний час, означає, що Департаменту транспорту не потрібно стільки віконних діловодів для виконання обов'язків, пов'язаних з поновленням реєстрації. Те ж саме стосується і функцій менеджерів середньої ланки. Експертні системи та дерева рішень, вбудовані в сучасний ІКТ, мають потужні можливості аналізу даних та звітності. Крім того, системи ІКТ здатні проводити аналізи в режимі реального часу і робити результати негайно доступними для осіб, які приймають рішення в необхідному форматі через мережі. ІКТ також значно більш захищений від помилок, ніж аналіз людських даних. Час і ресурси, які традиційні менеджери повинні витратити на координацію отримання з різних відділів даних, необхідних для їх аналізу, більше не потрібні після автоматизації процесів. Результатом є усунення керівних посад середньої ланки і, в цілому, економія коштів за рахунок об'єднання організацій. Емпіричні дані з 1990-х років підтримують цю теорію впливу ІКТ як у державному, так і в приватному секторах.

### III. ІНТЕРОРГАНІЗАЦІЙНІ МЕРЕЖІ

Поява міжорганізаційних мереж, стимульованих ІКТ, являє собою найбільш істотну різницю між традиційною і віртуальною бюрократією. В уряді міжорганізаційні мережі несуть потенціал для різкого підвищення ефективності роботи для всіх агентств в мережі. Вони також набагато більш клієнтоорієнтовані, ніж традиційний спосіб надання послуг. Ефективність мережі є результатом обміну організаційними базами даних. Багатьом громадським організаціям доводиться збирати однакові або дуже схожі дані. Процес збору даних, як правило, дуже дорогий і займає багато часу. Надання можливості організації, які є частиною однієї мережі, отримати доступ до баз даних один одного, усуває необхідність витратити ресурси на збір надлишкових даних.

Ще однією важливою перевагою все більш інтегрованих мереж є те, що всі організаційні рівні – від штаб-квартири до польових офісів і всередині і через агентства – члени мережі мають миттєвий доступ до найактуальнішої інформації. Мережеве середовище також запобігає втраті інформації, які зазвичай відбуваються, коли інформація фільтрується при передачі у фізичній формі через традиційні ієрархічні структури. Клієнти також потенційно отримують вигоду від мереж, оскільки вони отримують можливість доступу до державних послуг в Інтернеті через єдиний веб-портал, не турбуючись про організаційні межі або обмежену юрисдикцію різних агентств. Формальна мета полягає в тому, щоб громадяни та підприємства могли отримати доступ до онлайн-державних послуг та інформації «протягом трьох кліків». Передбачається, що повномасштабні державні портали будуть створені таким чином, щоб державним клієнтам не доводилося вводити необхідну інформацію більше одного разу, після чого інформація автоматично вводиться або оновлюється у всіх базах даних, які її використовують.

Однак урядові мережі представляють дві основні проблеми. *Перший* носить технічний характер і пов'язаний з питанням стандартизації даних. Спочатку бази даних більшості державних установ створювалися без мети ділитися з зовнішніми організаціями. Тому вони були розроблені в різних форматах і для різних комп'ютерних платформ. Щоб агентства могли безперешкодно обмінюватися даними, їх бази даних повинні бути перетворені в стандартний формат. *Другий* виклик сходить до бюрократичної структури державних органів. Мережі можуть оскаржити такі фундаментальні концепції традиційного уряду, як юрисдикція, підзвітність і ієрархія командування і контролю, а також підірвати монополію бюрократичних організацій на інформацію, яку вони збирають.

Юрисдикція агентства є центральною концепцією сучасної веберівської бюрократії, яка визначає організаційну структуру агентства, його юридичну і політичну владу і підзвітність, а також бюджетний процес.

Цей бюрократичний акцент на агентській юрисдикції сприяє інституційній автономії та перешкоджає міжвідомчій взаємодії. Традиційні бюрократії приймають вертикальні підходи до інформаційного потоку, які включають інформацію, що проходить через кожен шар організаційної ієрархії на шляху вгору або вниз в організації. У процесі конкуренції з іншими за обмежені ресурси агентства вважають інформацію, яку вони збирають, цінним товаром, який може бути використаний як важелі впливу під час бюджетних запитів або для отримання політичної влади. З цієї причини багато агентств дуже неохоче втрачають свою інформаційну монополію, обмінюючись даними з іншими.

Довгий час було визнано, що якою б складною не була державна політика, вона не може пояснити всі складності і тонкощі реального світу. Тому фронтові працівники державних органів, які є основними агентами реалізації політики, здійснюють значний ступінь дискреції. Таким чином, ці працівники самі стають політиками. Чи призводить бюрократія на рівні вулиць як явище до позитивного чи негативного впливу на реалізацію політики – це питання думки. Дехто вважає, що втручання бюрократів вуличного рівня у реалізацію державної політики створює ідіосинкразії в урядових операціях та сприяє нерівному поводженню з клієнтами, тоді як такі фактори, як особисті забобони та упередження, впливають на рішення бюрократів на рівні вулиць. З іншого боку, інші вважають, що, оскільки бюрократи на рівні вулиць регулярно взаємодіють з клієнтами агентства, вони мають найповніші знання про цих клієнтів та їх проблеми. Крім того, немає двох однакових клієнтів, тому індивідуальний підхід може бути виправданий за певних обставин. Крім того, деякі політики конфліктують з іншими політиками. У цих випадках той, хто виконує політику, неминуче стикається з прийняттям вибору і здійсненням рішення. Бюрократи на рівні вулиць можуть бути найбільш підготовленими для прийняття цього вибору через свої унікальні знання та досвід.

Переважає більшість літератури визнає, що ІКТ вплине на бюрократію на рівні вулиць. Однак автори розділилися щодо того, яким саме буде цей ефект. Було запропоновано три можливих сценарії. По-перше, існує переконання, що ІКТ призводить до розширення прав і можливостей співробітників і збільшує альтернативи їх рішення у поводженні з клієнтами. За другим сценарієм ІКТ призводить до посилення раціоналізації організаційних процесів, що робить державні органи більш схожими на класичну бюрократію. Дискреція співробітників зменшується не тому, що вони вирішують залишатися нейтральними, а тому, що після того, як багато організаційних правил і процесів прийняття рішень запрограмовані на комп'ютерні системи, співробітникам надається менше або взагалі немає можливостей для рішення. Нарешті, третя можливість, обговорювана літературою, полягає в тому, що дискреція в реалізації політики залишиться, але буде переведена від бюрократів на рівні вулиць до системних дизайнерів

і програмістів, які кодують правила експлуатації в системи управління, що регулюють те, що роблять агентства.

Ті, хто представляє точку зору, що ІКТ призведе до збільшення дискреції державних службовців, стверджують, що такі складові ІКТ, як електронна пошта, Інтернет, агентство Інтрамережі, веб-портали підвищують можливості і навички співробітників для надання якісних послуг клієнтам агентств. Таким чином, наприклад, деякі стверджують, що електронна пошта сприяє прямому, більш неформальному спілкуванню і навіть може спонукати співробітників виступати і висловлювати свою думку в ситуаціях, коли вони не будуть робити це віч-на-віч або навіть при використанні інших засобів масової інформації, таких як телефони або факси. Організаційні мережі на основі ІКТ заохочують співробітників спілкуватися через внутрішні та зовнішні межі організації та ієрархічні верстви. ІКТ дозволяє співробітникам отримувати доступ до даних та інформації в режимі реального часу, що генеруються не тільки їх агентствами, але й іншими агентствами, пов'язаними в міжорганізаційних мережах. Таким чином, співробітники відчують себе більш поінформованими, контролюючи проблеми, які вони намагаються вирішити, і, отже, здатні робити кращі судження. Співробітники можуть вирішувати проблеми, з якими вони мають справу, виконуючи інтелектуальний аналіз даних, або, якщо необхідно, можуть консультуватися з колегами всередині та за межами своїх агентств, використовуючи такі засоби масової інформації, як електронна пошта, списки, чати та веб-портали. Приймаючи рішення, багаті інформацією державні службовці повинні будуть рідше перевірятися з керівниками і будуть менш схильні до відкритої командно-контрольної практики.

На протилежному кінці континууму знаходяться ті, хто вважає, що в процесі впровадження ІКТ співробітники втрачають значну частину свого традиційного рішення. В результаті ІКТ, оскільки державні установи стають все більш інформаційними, бюрократія на рівні вулиць перетворюється на бюрократію системного рівня. Алгоритми та дерева рішень, які використовуються для автоматизації організаційних процесів, створюють інфраструктуру та цифрові архітектури, які роблять системну бюрократію невидимою. Раціоналізація та стандартизація процесів прийняття рішень, здається, зникають з інформаційних агентств, але насправді вони вбудовуються в інформаційні системи агентств. Всупереч аргументам, представленим у попередньому сценарії, теоретики в цьому сценарії вважають, що ІКТ змушує агентства ставати не меншими, а більш заснованими на правилах і раціоналізованими, ніж це було раніше можливо.

З цієї другої точки зору, невидима бюрократія, вбудована в ІКТ, визначає і обмежує поведінку державних службовців, особливо тих, хто вважається оператором або бюро на рівні вулиць. Особистий досвід, судження та ідіосинкразії бюрократів вуличного рівня, які раніше впливали на їхні рішення, більше не актуальні. Дерева рішень і алгоритми дозволять

співробітникам обирати рішення тільки в рамках заздалегідь запрограмованих варіантів. Виконання політики більше не є застосуванням правил до окремих випадків. Замість цього окремі випадки згортаються в кілька найбільш поширених категорій, і, після того, як інформація про випадок буде введена в системи, алгоритми і дерева рішень присвоюють цей випадок найкращої категорії. У процесі деякі індивідуальні особливості кожного випадку неминуче будуть проігноровані або алгоритмами, що не обробляють дані, або, швидше за все, не допускаючи замовника до введення інформації, з якою система не готова оброблятися. Якісні міркування, зокрема, цілком можуть бути придушені. Прийняття рішень в рамках інфократії може покладатися на інформацію, яка не містить важливих фактів, що стосуються будь-якого конкретного окремого випадку.

Деякі науковці свідчать про те, що в міру того, як працівники на передовій або на рівні вулиць втрачають можливість свого рішення на користь системних систем, перемикають електроенергію до системних дизайнерів і аналітиків. Так само, як бюрократи на рівні вулиць беруть участь у розробці політики, здійснюючи стриманість під час взаємодії з клієнтами агентства, системні аналітики роблять це, роблячи вибір про те, як ІКТ повинен впливати на практичну реалізацію політики за допомогою алгоритмів, які вони розробляють для її виконання.

Правила, вбудовані в алгоритми, замінюють відкриті наглядові елементи управління. Цілком ймовірно, що державним службовцям і надалі буде надано певний ступінь граничної дискреції. Однак все більш імовірно, що це рішення буде строго в межах, дозволених системами ІКТ. Системи ІКТ роблять поведінку співробітників дуже прозорою, що зменшує необхідність їх відкритого фізичного нагляду. До тих пір, поки випадки, з якими стикаються співробітники, є стандартними, вони можуть відчувати себе більш уповноваженими або, принаймні, менш обтяженими зайвими документами. Однак, коли співробітники стикаються з нестандартними випадками, системи ІКТ накладуть обмеження, які змусять співробітників відчувати себе безсилями.

У деяких випадках раціоналізація робочих процесів на основі ІКТ може призвести навіть до професійного загартування державних службовців. Цілком можливо, що менше співробітників отримають той же рівень професійної підготовки, що і до введення ІКТ. Залежність від систем ІКТ і передача прийняття політичних рішень технократам, які кодують системи нагляду, створює для багатьох організацій розпливчасті, суперечливі і, можливо, перемикають цілі і місії, які є результатом компромісу між кількома зацікавленими сторонами. Дуже важко, якщо це взагалі можливо, для раціонально розроблених систем ІКТ, щоб мати можливість взяти до уваги всі суперечливі тонкощі місії агентств. Інфократія, без організаційного забезпечення більш цілісного підходу, може означати, що якість прийняття рішень в повномасштабних інфократіях знижується,

всупереч намірам її захисників.

#### **IV. ДЕРИТОРІАЛІЗАЦІЯ**

Прийняття ІКТ державними установами перевизначає фундаментальні бюрократичні принципи, такі як здатність до відповідальності, ієрархічна структура та географічна юрисдикція. Донк і Снелен (1998), наприклад, є одними з тих, хто стверджував, що через ІКТ держава втрачає свою територіальну основу. Вони називають це явище «детериторіалізацією», що характеризується розмиванням юрисдикційних кордонів між державними органами. З часів Вебера концепція юрисдикції служила нормативною і теоретичною основою керівних операцій. Юрисдикційні межі керують структурою державних органів, їх виконавчими та юридичними повноваженнями, а також організацією бюджетного процесу та комітетів органу законодавчої влади. Крім того, вільний транскордонний потік даних в епоху інформаційної економіки означає, що не тільки знання, але й робота і навіть активи можуть передаватися способами, які традиційній національній державі важко регулювати.

Урядові ініціативи щодо ІКТ можуть бути класифіковані (і зазвичай скорочуються як) уряд до уряду (G2G), уряд до бізнесу (G2B) та уряд до громадян (G2C). Детериторіалізація впливає на всі три типи цих ініціатив.

Створення міжорганізаційних мереж, що з'єднують державні установи, обговорюваних вище, є основним ефектом детериторіалізації відносин G2G. Можливість обміну електронними базами даних в режимі реального часу зменшує географічні та тимчасові обмеження. З електронними мережами вартість і швидкість передачі інформації між агентствами через Інтернет не залежить від їх фізичного розташування або близькості один до одного. Це дозволяє створювати географічно розподілені партнерські відносини та здійснювати спільне вирішення проблем. Хоча ці можливості підвищують швидкість, точність та ефективність державних транзакцій, вони також створюють ряд проблем. Агентствам, можливо, доведеться переглянути своє власне ставлення до інформації під їхнім контролем. Можливо, їм доведеться подолати своє конкурентне ставлення до інших установ і навіть відмовитися від частини своєї бюджетної автономії. Вигоди, отримані агентствами від мережевої співпраці, можуть здатися не очевидними, створюючи проблеми в забезпеченні повної співпраці. Організаційна культура повинна змінюватися. Замість втішної ясності традиційних ієрархічних структур, міжорганізаційні партнерства через юрисдикційні кордони вимагатимуть від агентств розробки кооперативної поведінки та здатності координувати свою діяльність без чіткої структури управління.

Транзакції та комунікації, які здійснюються через Інтернет, часто перетинають місцеві та національні географічні кордони, що ускладнює, якщо не неможливо, призвести до їх підпорядкування законам, заснованим на географічних кордонах. Деякі автори стверджують, що застосування



географічно обґрунтованого підходу до правового регулювання а-географічної природи Інтернету не має сенсу і може призвести до плутанини. Інтернет «руйнує зв'язок між географічним розташуванням і: (1) повноваженнями місцевих органів влади стверджувати контроль над поведінкою в Інтернеті; (2) вплив поведінки в Інтернеті на окремих осіб або речі; (3) законність зусиль місцевого суверена щодо регулювання глобальних явищ і (4) здатність фізичного розташування повідомляти про те, які набори правил застосовуються. Багато форм онлайн-активності виходять за рамки традиційних юридичних систем, заснованих на території.

Електронна комерція є найбільш обговорюваним налаштуванням проблем, пов'язаних з детериторіалізацією. Зокрема, державна та місцева влада стикаються з серйозними проблемами у зв'язку з стягненням податків на продаж та використання податків на інтернет-покупки, здійснені їх резидентами від інтернет-продавців.

Те, що працює для електронної комерції, працює на електронну злочинність. Обидва демонструють тенденцію до детериторіалів – зародження та ерозії державної влади. Є багато прикладів незаконної поведінки, які можна вести через інтернет. Наприклад, можна розміщувати матеріали, такі як фотографії, зображення або текст, які можуть розглядатися як непристойні в певних юрисдикціях. Там, де колись багато громад стверджували, що контроль є відносно вільним від порнографії, тепер доступ до порнографії майже універсальний. Можливість роздавати порнографію з офшорів ускладнює навіть національне регулювання в кращому випадку, навіть якщо законодавці будуть готові поступитися податковими надходженнями іноземним країнам. Не має сенсу засновувати юрисдикцію на фізичному розташуванні інтернет-сервера. На веб-сайті розміщено сумнівні матеріали, оскільки «веб-сайт, фізично розташований у Бразилії, не має більшого впливу на окремих осіб у Бразилії, ніж веб-сайт, фізично розташований у Бельгії.

Ця суперечка породила низку юридичних спорів, головним питанням яких є: Якщо певні онлайн-матеріали доступні в юрисдикції, де вони вважаються непристойними або недоречними по-іншому, чи має ця юрисдикція право переслідувати особу, яка розмістила їх в Інтернеті, навіть якщо сервер, на якому розміщено веб-сайт, знаходиться в іншій юрисдикції? Однак люди, які розміщують інформацію в Інтернеті, часто не знають, хто отримає доступ до цієї інформації. Неможливо сказати, чи дає дана інформація наслідки в певній юрисдикції, і ті, хто публікує інформацію в Інтернеті, не знайомі з законами кожної юрисдикції і, отже, не можуть відповідати своїй поведінці цим законам.

Навіть просте повідомлення електронної пошти, відправлене сусідові через дорогу, може виїхати за межі штату або навіть країни, перш ніж дістатися до кінцевого пункту призначення. Якщо зміст повідомлення буде визнано образливим або недоречним, особа, яка його надіслала, може бути

притягнута до відповідальності з більш суворими покараннями, оскільки воно перетнуло кордони. Не існує простого рішення цієї проблеми, тому що часто неможливо передбачити, а тим більше контроль, з якої юрисдикції можна отримати доступ до веб-сайту або яким шляхом пройде електронне повідомлення, перш ніж воно досягне кінцевого пункту призначення.

Питання юрисдикції стають ще більш складними на міжнародній арені. У 1995 році Міністерство юстиції Баварії пригрозило притягнути до відповідальності CompuServe за те, що він дозволив поширювати інформацію, яка містила неонацистську пропаганду і порушувала німецькі закони про боротьбу з порнографією. CompuServe в кінцевому підсумку заблокував доступ до цієї інформації. Оскільки він не зміг заблокувати доступ лише для німецьких користувачів, він заблокував його для всіх користувачів CompuServe по всьому світу. У цьому ефекті можна, щоб одна юрисдикція регулювала екстериторіальну поведінку таким чином, щоб вона впливала на поведінку та правила в інших юрисдикціях.

Думки варіюються щодо того, що слід зробити для усунення юрисдикційних наслідків стримерторалізації. Одним із запропонованих рішень є залишення кіберпростору для саморегуляції, оскільки Інтернет не має територіальних кордонів, він вимагає розробки законів, відмінних від тих, які регулюють географічно визначені території фізичного світу. У юридичних цілях слід розглядати кіберпростір як окреме місце, схоже на концепцію віртуальної спільноти, де люди займаються різними видами діяльності, які можуть регулюватися спеціально розробленими правилами. Відмінності між транзакціями кіберпростору та транзакціями фізичного світу завищені, і рішення може полягати у внесенні змін до чинного законодавства, щоб включити кіберпростір діяльності.

Загальною темою є зростаюча загроза стримуючої детериторіалізації в інформаційній економіці. Проблема найбільш помітна для тих вимірів економіки, які найбільше хотіли б регулювати: інтернет-порнографія, піратство, азартні ігри, шахрайство споживачів та інші електронні пороки. Однак більш значущим елементом є електронна комерція, а не електронний порок. Наприклад, міжнародний електронний переказ коштів (EFT) може мати глибокий вплив на світову економіку та окремі національні держави, оскільки дестабілізуючий вплив EFT на азіатську економіку в 1997 році свідчив. Питання стримувальної системи насильно поставлено в доповіді Інституту Катона «Майбутнє грошей в інформаційну епоху» (Cato, 1996):

Влада, яка стверджує суверенітет над діями, які відбуваються повністю в кіберпросторі, повинна вдаватися до актів фізичного примусу або його погроз. Це, однак, вимагає, щоб мета була ідентифікована і розташована. Завжди можна буде ідентифікувати та знайти компанії зі списку Fortune 500, чий величезні видимі активи роблять їх помітно вразливими. Але буде дуже важко відстежувати зростаючу кількість людей, які швидко вчаться курсувати своїми угодами в Інтернеті. На практиці це означає, що звичайні

люди зможуть створювати і обмінювати багатство подалі від сторонніх очей і хапаючи за руки суверенних держав. Ця можливість буде розглядатися як серйозна загроза з боку більшості національних урядів.

Однак нова свобода детериторіалізації належає не тільки окремим особам, але і корпораціям з глобальним охопленням. Ці нові економічні суб'єкти, засновані на ІТС, зможуть визначати місцеве і навіть національне регулювання і приймати деякі характеристики приватного уряду.

## **V. ЦИФРОВИЙ РОЗРИВ**

Багато хто стверджує, що революція в ІКТ демократизується за своєю природою. Технологія ГІС наводить один приклад. Застосування ГІС для задоволення потреб планування місцевих громад виявилось ефективною практикою. Порівняно недавно використання ГІС на місцевому рівні використовувалося для отримання думок від широкої громадськості про планування проєктів, які впливають на їх громади. Ця практика, відома як ГІС участі громадськості (PPGIS), стверджується, має демократизуючий вплив на місцеві громади, розширюючи участь громадськості в проєктах планування. За допомогою PPGIS цифрові карти, які відображають проєкти планування та результати просторового аналізу, які демонструють вплив цих проєктів на громади, стають доступними в Інтернеті, щоб громадяни могли отримати до них доступ у будь-який зручний час та висловити свою думку щодо бажаності конкретного проєкту у своїх громадах.

Прихильники використання веб-PPGIS для цілей планування визначають ряд переваг практики. PPGIS може перевершувати традиційні зустрічі з планування, які часто відбуваються в атмосфері конфлікту, і які можуть перешкоджати участі менш відвертих. Обмежений час і фактичне розташування публічних зборів можуть ще більше обмежити можливість широкого відвідування. PPGIS усуває ці обмеження. Доступ до інформації про проєкти планування доступний в будь-який час з будь-якого місця, яке має доступ в Інтернет. Громадяни можуть розміщувати свої коментарі в Інтернеті, не відчуваючи себе заляканими або підданими критиці, і думка кожного буде врахована.

З іншого боку, стверджувалося, що PPGIS створить поділ між комп'ютерним грамотним і неписьменним. Люди, які не мають доступу до Інтернету, мають повільні підключення до Інтернету або просто менш знайомі з комп'ютерами, будуть виключені або можуть відчувати себе заляканими технологією і можуть відмовитися від участі. Плюси і мінуси демократичної участі в ІКТ у справі PPGIS повторюється на десятках інших арен ІКТ. Проблема цифрового розриву виходить за рамки диференціалів власності на обладнання або відмінностей у підключенні до Інтернету. Вона поширюється на питання комп'ютерної грамотності громадян або, дійсно, самої грамотності. Крім того, цифровий розрив піднімає питання диференційованого сприйняття ефективності та розширення прав і

можливостей між різними субпопуляціями, а також питання диференційованого зворотного зв'язку та посилення ефектів демократичної участі, що підтримується ІКТ.

Розрив у можливостях отримати вигоду від ІКТ між багатими інформацією та бідними інформацією знаходиться в центрі цифрового розриву. Існує навіть потенціал для ІКТ, щоб зменшити послуги для знедолених. Як визнають автори державного управління, такі як Fountain (2001a), після того, як агентство налагодило активну присутність в Інтернеті, йому може бути важче виправдати надання особистих послуг, хоча багато громадян все ще не мають доступу до Інтернету. Rocheleau (2003) вказує на те, що співробітники державних установ, які надають онлайн-послуги, можуть зіткнутися з конфліктом, коли вони несуть своє робоче навантаження, коли їм доводиться стикатися з рішенням, чи повинні вони надавати пріоритет особистим або телефонним запитам або знижувати вартість транзакцій електронних запитів.

Практично всі країни, навіть якщо значне населення має доступ до Інтернету, стикаються з проблемою цифрового розриву. Незважаючи на те, що в літературі не завжди чітко з'являється дистанція, цифровий розрив приймає дві форми. Перший, про який йшлося вище, може бути визначений як внутрішній цифровий розрив і пов'язаний з розривом між багатими інформацією та групами населення, бідними на навколишнє середовище, в одній країні. Однак існує також міжнародна версія цифрового розриву, який стосується нерівності між різними країнами щодо кількості людей з доступом до Інтернету.

Незважаючи на те, що витрати значно знизилися, для багатьох людей апаратне забезпечення, м'яке програмне забезпечення та збори, пов'язані з підтримкою доступу до Інтернету, все ще непомірно дорогі у всьому світі. Тому найбільш очевидним підходом до закриття цифрового розриву, який широко обговорювався серед науковців та практиків, є надання людям, які не можуть дозволити собі приватний доступ до Інтернету, можливість вийти в Інтернет без або мінімальні витрати через центри доступу (САС) або інтернет-кіоски, які можуть бути встановлені в громадських місцях, таких як бібліотеки, торгові центри, транспортні термінали, центри зайнятості тощо. Однак підхід САС може забезпечити лише фрагментоване та тимчасове рішення. Після того, як людина почала користуватися онлайн-державними послугами, отримуючи доступ до Інтернету через САС, ця практика може припинитися, коли САС перестає функціонувати або людина переїжджає на нове місце без САС в безпосередній близькості. Але більш важливою причиною того, чому тільки підхід САС, ймовірно, буде неефективним, є те, що цифровий розрив має набагато глибші корені, ніж проста відсутність доступу до Інтернету – коріння, які поширюються на комп'ютерну грамотність, інформаційну компетентність та політичну ефективність.

Освіта та грамотність є факторами, які впливають на цифровий розрив

у спосіб, однаково важливий для технічного доступу. Розширені навички читання, письма та аналітики важливі для того, щоб мати можливість ефективно використовувати Інтернет. Крім того, складність і обсяг інформації про онлайн-уряд вимагає від людей, які отримують доступ до цієї інформації, щоб мати можливість шукати необхідну їм інформацію або послуги, а також оцінювати результати їх пошуку. Дані досліджень показують, що освіта, соціально-економічний статус і використання Інтернету позитивно корелюють один з одним. Люди з більш низьким соціально-економічним статусом, які не можуть дозволити собі доступ до Інтернету, як правило, також менш грамотні. Просто надання їм доступу дозволить отримати їх в Інтернеті, але не гарантує, що вони пожинатимуть всі переваги електронного урядування. Таким чином, цифровий розрив є додатковою причиною на користь доступу соціально (тобто цифрових) неблагополучних груп до освіти, включаючи освіту протягом усього життя.

Англійська одномовність в Інтернеті – ще одна поширена проблема цифрового розриву, порушена в літературі. У той час як тільки 6% населення світу говорять англійською рідною мовою, 81 % міжнародних веб-сайтів англійською мовою.

Багато авторів, які згадують домінування англійської мови в Інтернеті на міжнародному рівні, часто роблять це з негативною конотацією, оскільки це може виключити неангломовних або, принаймні, бути формою культурного імперіалізму. Контраргумент полягає в тому, що інформаційне суспільство, в якому ми живемо, стає все більш глобальним, і англійська мова бере на себе роль об'єднуючої глобальної мови спілкування за допомогою ІКТ. Підтримка веб-сайтів англійською мовою сприяє більшій взаємодії та спілкуванню між громадянами та урядами різних країн, набагато більше, ніж виняткова залежність кожного громадянина та уряду лише від рідної мови. Наприклад, у Східній Європі уряд Естонії домогся величезного прогресу у встановленні присутності в Інтернеті та наданні послуг та інформації в Інтернеті. Іншим країнам регіону було б набагато легше отримати вигоду від вивчення успіху Естонії, якби принаймні частина інформації була англійською. Звичайно, не завжди має сенс для веб-сайтів місцевих органів влади мати англійську версію, але було б корисно зробити це для національних урядів, і багато хто це робить.

## **VI. УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ІНФОРМАЦІЙНИМИ ТЕХНОЛОГІЯМИ ВІДРІЗНЯЄТЬСЯ ВІД ІТ-МЕНЕДЖМЕНТУ ПРИВАТНОГО СЕКТОРУ**

Оскільки державні установи працюють в середовищі, «яке сильно відрізняється від того, з яким стикаються громадські бізнес-організації», вони повинні бути дуже обережними, намагаючись безпосередньо застосувати бізнес-моделі ІКТ. Замість цього, вони стверджували, що державні установи повинні розробити різні, унікальні підходи до управління ІКТ, які вони

назвали «інформаційними системами державного управління» (PMIS). Сьогодні, після майже двох десятиліть, багато ініціатив з управління ІКТ все ще зосереджені на поліпшенні роботи уряду шляхом прийняття явно бізнес-моделей. Тим не менш, посадові особи ОМВ та інші, які очолювали ініціативи з ІКТ в уряді, продовжують навчатися в бізнес-школах або походять з корпоративного походження або просто визнають законну силу маркування того, що робиться як бізнес-кейс, навіть коли те, що насправді робиться, відрізняється від більшості моделей приватного сектора.

Немає нічого поганого в тому, щоб наслідувати кращі практики в приватному секторі як такому. Рескрипти, розроблені для приватного сектора або для «загального» управління, можуть бути дійсними для контексту державного сектора. Проблема полягає у визначенні того, які висновки та приписи застосовні до державного управління, а які ні».

Оскільки державні ресурси завжди обмежені, було б неефективним вважати забезпечення агентства бюджетом, який перевищує його витрати. Гроші воліли б бути привласнені департаментам, які працюють з дефіцитом, навіть якщо ці дефіцити викликані їх не будучи ефективними. Результат підвищення ефективності завдяки впровадженню ІКТ буде слідувати тій же логіці в державному секторі, тоді як в приватному секторі підрозділ, який з року в рік підвищував ефективність, буде винагороджуватися на невизначений термін за рахунок просування, розподілу прибутку, бонусів та інших гнучких форм оплати праці, недоступних у державному секторі. Державні службовці часто отримують підвищення на основі стажу, а не продуктивності, і важче звільнити або знизити кількість співробітників, які відстають від нових навичок ІКТ, так само, як важче винагороджувати технологічних новаторів. Насправді, для технологічно підкованих, державний сектор зазвичай використовується як навчальний трамплін для більш прибуткових позицій у приватному секторі.

Науковці, які порівнюють державні та приватні агентства, часто згадують, що діяльність приватних компаній керується нижнім рядком, який є прибутком, тоді як державні установи, щоб використовувати вираз Джеймса К. Вілсона, керуються обмеженнями. Ці обмеження диктують, що державне управління, на відміну від бізнесу, вимагає більш ніж ефективного використання економічних, матеріальних і людських ресурсів. Насправді, ефективність не обов'язково повинна бути метою державного управління, якщо вона суперечить основоположним демократичним цінностям. Демократичні цінності, відображені в таких документах, як Білль про права, Положення про належний процес і принципи поділу влади, щоб назвати їх нечисленними, повинні бути основним керівництвом для дій державних адміністраторів і не повинні бути принесені в жертву заради просто ефективного підходу.

Переведення державних послуг в Онлайн без створення відповідних можливостей для тих, хто не має ефективного доступу до Інтернету, з

механізмом зручного використання цих самих послуг, є ідеальною ілюстрацією того, як «надмірна турбота про ефективність» може заважати демократичним цінностям. Позбавляючи інформації, яка не має рівних можливостей скористатися державними послугами.

Приватні компанії можуть вільно створювати і змінювати свої цілі, які, як правило, мають відносно вузьку фінансову спрямованість. На відміну від цього, місія і цілі державних установ, як правило, ширше і охоплюють політичні, соціальні та економічні фактори. Ці цілі часто є результатом компромісу між різними зацікавленими сторонами державних органів, багато з яких мають різні, часто суперечливі, погляди на те, як повинна бути досягнута місія агентства. В результаті часто місія і цілі державних органів є розпливчастими і непослідовними. Там може бути більше однієї стратегії для досягнення цих цілей, а пізніше важко виміряти, чи дійсно цілі були досягнуті. За таких обставин може бути важко домовитися про те, що таке ефективний підхід, а тим більше розробити систему, яка б підвищила ефективність. Література про ІКТ підкреслює важливість зв'язку ІКТ з місією та цілями державних установ, але раціональний підхід до бізнес-систем, що застосовується до дизайну ІКТ, передбачає, що організаційні цілі та процеси зрозумілі, ресурси є достатніми та стійкими, а члени та зацікавлені сторони співпрацюють.

Організації приватного сектору, звичайно, підзвітні своїм акціонерам, клієнтам і співробітникам. Однак їх організаційні процеси, як правило, не підлягають ретельній перевірці, якщо приватні компанії не беруть участі в якійсь неетичній або суперечливій діяльності. Здебільшого відповідальність приватних компаній обмежується результатами: прибутком для їх акціонерів, задовільним продуктом або послугою для клієнтів, адекватною компенсацією працівникам. Для порівняння, державні органи повинні враховувати більш широкий спектр політичної та юридичної відповідальності. Організаційні процеси державних органів знаходяться під пильним контролем і критикою з боку різних політичних округів, засобів масової інформації, груп інтересів і громадськості в цілому.

Громадські організації працюють в різні часові рамки від своїх колег з приватного сектору і повинні мати справу з політичними циклами, які пов'язані зі змінами в процесах асигнування і з конгресовими і президентськими змінами. Що стосується ініціатив щодо ІКТ, то це нестабільне середовище, позначене змінами в законодавстві, політиці, політичних партіях і так далі, може створити суперечливі або короткострокові інформаційні потреби, на які повинні бути виділені значні ресурси. Персонал з ІКТ від веб-дизайнерів до системних менеджерів часто стикається з політичними та нетехнічними вимогами, які змінюють те, що вони зробили б у бізнес-середовищі.

Мета зазначених ідей полягає в тому, щоб викликати дискусію, суперечки та розуміння політичного напрямку. Те, що впливає з цього

сузір'я ідей, як видно з літератури державного управління, це погляд на впровадження інформаційних технологій як фундаментально політичний процес, який має потенціал для трансформації управління та руйнування традиційних юрисдикційних територій. Це також процес, який піднімає внутрішні та глобальні питання справедливості. А оскільки впровадження в державному секторі принципово відрізняється від реалізації в приватному секторі, структурна інерція велика, а питання контролю мають першорядне значення.

Такі питання, як організаційна трансформація, цифровий розрив, детериторіалізація та політичні сили, які керують державним сектором, є найбільш цікавими у вивченні ІКТ. Хоча перспективні дослідження, які охоплюють ці питання, не завжди висхідні над некрітичними продажами контр-перспективи, в довгостроковій перспективі адміністратори, які займаються справжніми питаннями ІКТ, будуть тими, хто найбільше виконує прагнення тих, хто бажає ІКТ до бути двигуном для поліпшення управління в цій країні і в усьому світі.



## РОЗДІЛ 4. ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

### 4.1. Поняття публічної служби як інституту демократичної системи публічного врядування

Однією з найскладніших проблем, з якими зараз стикається Україна, є необхідність вибору механізму влади, який дозволяє найбільш повно враховувати інтереси громадян, забезпечує справжню демократію і водночас сприяє ефективному процесу управління, спрямованому на створення умов для поліпшення якості життя в країні. Згідно з Конституцією України, саме народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади, органи місцевого самоврядування. Ця ідея закладена в основу нового розвитку як представницької, так і прямої демократії в Україні. У той же час Конституція України визначає її як соціальну державу, в якій якість життя повинна стати абсолютним пріоритетом як для політиків, так і для менеджерів.

Поняття «влада», що виникло на ранніх стадіях розвитку суспільства, згодом трактується філософами, починаючи з Платона і Аристотеля і з представниками модерністської і постмодерністської філософії. На сьогодні при аналізі влади прийнято розглядати як її основні види політичну, економічну, державну, сімейну владу.

Некласичні філософські варіанти аналізу явища влади пов'язані з усуненням опозиційного «правителя-підлеглого», виключенням уваги влади як суто ідеологічного явища. Суверенні утворення, специфіка яких полягає в тому, що вони є «скрізь».

При такому розумінні влади важливим стає співвідношення в політичному процесі прямої (прямої) і представницької (опосередковано) демократії, а також політичного керівництва суспільними процесами та їх адміністративної організації.

За багато століть розвитку представницької демократії були виявлені як позитивні, так і негативні сторони. До останніх відносяться: відсутність точної швидкості процесу створення законів, труднощі в з'єднанні інтересів – різних соціальних верств і груп, недостатня кваліфікація «представників» для створення якісних нормативних актів. Демократичних держав. Саме органи державної влади при відповідних політичних, економічних і соціальних умовах здатні з високим ступенем точності висловлювати думку і волю великих мас людей і великих соціальних спільнот, збалансувати і стримувати виконавчу владу.

В умовах високої невизначеності демократичного політичного процесу

діяльність системи управління має особливе значення: працівники органів державної влади та місцевого самоврядування покликані вирішувати соціальні конфлікти, що виникають на основі зіткнення різних соціальних інтересів, що це умова стабільності суспільства. Ця система одночасно є основою нового політичного управління справами суспільства.

Поступовий розвиток держав, еволюція систем державного управління, ускладнення структури адміністративного апарату і швидке проникнення держави в усі сфери людського життя також поклали початок поступовій еволюції понять, що характеризують систему спеціальної служби, здійснювану в інтересах держави (тобто влади) або суспільства і, відповідно, визначаються як державна або публічна.

Перші дослідження державного управління, наприклад, давньоіндійське вчення Арташастри, концептуалізували синкретицизм, характерний для суспільств, які перейшли від постзахідних форм організації до державності. Світ повернувся до синкретизму в дуже своєрідній формі, складаючи саму технологію управління.

Система державного управління, відокремлена від домашнього господарства, побудована на нормах і цінностях, що формують інститути, здатна контролювати і кондиціонувати практично кожен дію незалежної території, що забезпечує функціонування держави і суспільства.

У рамках цієї системи індивід постійно стикається в своєму житті з бездіяльністю з механізмами, що забезпечують ефективне співіснування у величезних суспільствах, які з метою максимального сукупності і незалежності.

Індивідуальні комунальні послуги стандартизують свою діяльність і обмежують її рамками інституційних соціальних механізмів реалізації потреб.

Відділення державної або політичної адміністрації від управління будинком, маєтком, господарством стало результатом тривалої еволюції, в якій зловживання аристократією (елітою), як вказував А. де Токвіль, призвели до соціального вибуху, який змінив універсальне ставлення, концепцію державного управління. Революція – самостійна сфера діяльності, і перші державні менеджери були професійними революціонерами.

Однак в IX столітті виникли серйозні протиріччя, в першу чергу класові протиріччя, які показали недоліки реформованої системи управління: держава не змогла забезпечити прийнятний рівень життя для нижчих і середніх верств населення, відповідні умови праці. Держава не була готова в рамках реформи системи державного управління взяти під повний контроль всі сфери суспільства, маючи на увазі значні безповоротні витрати, розробку концепцій вирішення соціальних проблем.

У другій половині XX століття була розроблена і частково реалізована теорія держави загального добробуту, науково-технічна революція дозволила підвищити ефективність людської діяльності, глобалізації та розвитку

держави загального добробуту.

Вона мінімізує трансакційні витрати, а в новій системі координат сучасна держава так чи інакше регулює всі сфери життя суспільства: контролює всі соціальні процеси і на основі аналізу інформації вживає відповідних заходів для вирішення тих чи інших проблем.

Очевидно, що в цих умовах ряд напрямків діяльності системи управління не вписується в поняття «державне управління» і «державна служба»; насправді значення цих понять передбачає досить вузьке поле діяльності для реалізації особливих функцій політичної системи суспільства. Роль держави в них поступово зростала протягом другої половини ХІХ і всього ХХ століття і досягла свого апогею в кінці останніх ста років з появою і поширенням явища соціального суверена. Більше того, суспільство в більшості випадків вимагає від держави участі в забезпеченні параметрів якості життя.

Очевидно, що соціальна держава має на увазі необхідність створення системи управління не тільки суто політичною, не тільки і не стільки системою державного управління, що характеризується жорсткою ієрархією норм і правил, політичних смислів та інститутів, але і системою державного управління, що здійснюється державною службою, в рамках якої представники певних сфер діяльності набути статусу державного (публічного) працівника – представника держави, що представляє державну політику.

Суспільно-політична влада покликана діяти в інтересах виборця, еманация (втілення, робота) якого вона є. Як держава вона характеризується наявністю спільних соціальних інтересів і цілей, що породжують «спільні вчинки».

Зовнішня команда потребує «керівництва». Природно, що через виникаючий розподіл праці: кожен не може зробити все. Робота управління колективом відокремлена від іншої праці. Органи і посадові особи, створені державним колективом, покликані розвивати, реалізовувати і захищати свої загальні, не приватні, а суспільні інтереси, на основі яких формується громадський колектив. Однак поряд зі спільними (соціальними) інтересами члени суспільного колективу мають свої особисті і групові (групи всередині колективу) інтереси (в організованому державою суспільстві країни), вимагають регулювання, координації, пом'якшення наслідків і ліквідації.

Володіючи деякими з найбільш загальних особливостей, публічна політична влада в різних суспільних колективах неоднакова. За певних умов (наприклад, у разі агресії, у боротьбі з міжнародним тероризмом) Організація Об'єднаних Націй може застосовувати обов'язкові політичні рішення щодо суверенних держав. По-друге, це публічна політична влада держави.

**Держава**, її органи влади і органи виступають в якості представників всього організованого державою суспільства. По-третє, **це влада громади**. Це, як правило, влада відносно невеликого територіального колективу, який

підпорядковується питанням місцевого значення.

Така влада діє в межах об'єднання і регулює відносини всередині нього на підставі своїх статутів, а основні відносини зовнішнього об'єднання регулюються законом.

Таким чином, у конкретних громадських колективах, що належать до одного і того ж різновиду, суспільно-політична влада неоднакова.

З вищесказаного видно, що публічна влада є більш ємним поняттям, ніж народна влада, оскільки включає в себе ідею суверенітету народу як джерела влади і в той же час визначає шляхи її реалізації. Навіть якщо вони хочуть зрозуміти проблему, вони не завжди можуть це зробити, тому що кожна окрема людина не є експертом з усіх питань.

Влада як явище притаманна будь-якому колективу, але за своєю природою вона статична. Для того, щоб стати активним ставленням, спрямованим на певний об'єкт, необхідно застосовувати низку функцій.

- функція управління реалізується самим колективом (громадські збори в територіальних громадах);
- вона відокремлена від колективу, і колектив передає її (повністю або частково) органам і особам, виділеним колективом для здійснення владних (управлінських) функцій, однак останні часто можуть самі призначати такі функції.

У другому випадку створюється особливий пласт людей – публічних службовців, з одного боку, які є членами цього колективу, а з іншого боку, вони відокремлені від нього.

Публічне управління може здійснюватися за умови прийняття певних політичних рішень щодо їх віднесення до публічної сфери в наступних видах діяльності:

- суспільно-політичні (в органах державної влади, в часи особистих форм місцевого самоврядування, в громадських об'єднаннях тощо);
- виробничо-економічне (створення матеріальних цінностей, надання послуг);
- духовно-просвітницькі (створення нематеріальних благ – духовних цінностей – написання книг, статей, картин, постановки театральних вистав, розробка сценаріїв, проведення релігійних і релігійних заходів та ін.);
- соціально-культурна (освіта, охорона здоров'я, спорт тощо).

Публічне управління має свої різновиди, які можуть бути включені в сферу публічної служби.

Сам термін «служба» трактується одночасно як вид загальнокорисної людської діяльності, як суспільно-політична інформація.

У найбільш загальній формі служба – це професійна діяльність певного контингенту осіб (службовців) при організації виконання і практичної реалізації повноважень державних, громадських та інших соціальних структур.

Таким чином, сервіс як вид професійної діяльності був введений в різні

соціальні системи як необхідний фактор нормальної організації життя суспільства.

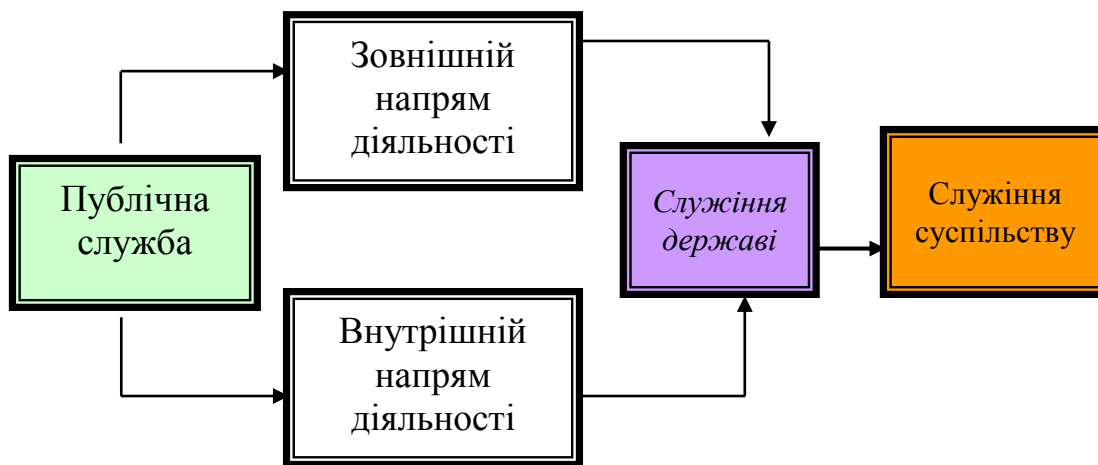



Рис. 29. Взаємозв'язок реалізації функцій публічної служби і забезпечення інтересів держави та суспільства

<p><b>Визначення</b></p> 	<p>«Публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування<sup>42</sup> [п. 15, ст. 3].»</p>
--	--

Організація виконання політичних рішень передбачає створення в цій структурі системи державного управління (в міністерстві, підприємстві, організації, об'єднанні тощо), публічних корпорацій (партій, фондів, об'єднань, релігійних об'єднань тощо), де основний контингент складається з працівників, які практично здійснюють повноваження, функції, визначені для цієї організації.

<sup>42</sup> Кодекс адміністративного судочинства України..

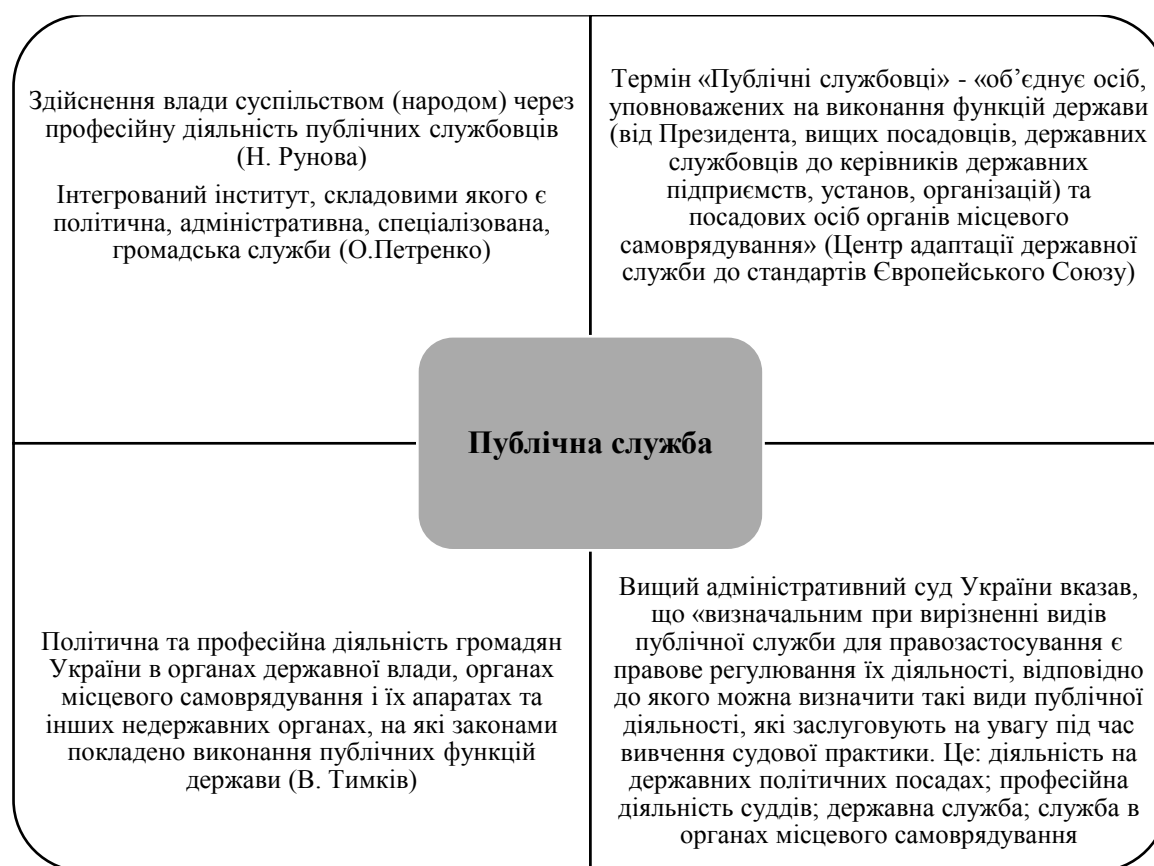


Рис. 30. Визначення публічної служби (складено за<sup>43</sup>)

Очевидно, що публічне управління в демократичній системі не формується діяльністю представницьких органів і посадових осіб виконавчої влади. Воно також здійснюється за участю (часто вирішальною) інститутів прямої демократії – Німеччина), яка займе найвищу державну посаду. Участь громадян у публічному управлінні здійснюється шляхом відкриття виборцями депутатів, голів громад.

Ряд країн можуть прийняти конституцію або інший закон. Існує також така форма, як популярні обговорення важливих питань державного життя. В

<sup>43</sup> Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. Публічне управління: теорія і практика : зб. наук. пр. – 2012. – № 1. – URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book>; Рунова Н. О. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. Публічне право. – 2012. – № 3. – С. 269 – 273; Про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби : аналіт. довідка Вищого адміністративного суду України від 1 лют. 2009 р. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua>; План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами практиками демократичного урядування / А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк [та ін.] ; за ред. Т. Мотренка. – Київ : Центр адапт. держ. служби до стандартів ЄС, 2010. – 396 с.; Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.03.; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 20 с.

Україні місцеве самоврядування використовує ініціативу громадян – пряме звернення групи громадян до організації публічного управління з пропозицією будь-яких заходів. У невеликих громадах для вирішення місцевих питань проводяться сільські збори (загальні збори жителів), скликаються з'їзди в політичних та інших об'єднань, проводяться загальні збори членів нижчих організацій, які приймають політичні управлінські рішення. В останні роки багато демократичних країн, включаючи Україну, прийняли законодавство про «відкриті вікна». Громадяни мають право отримати копію будь-якого адміністративного акту, в тому числі рішення уряду, якщо акт не носить таємного характеру (правила секретності встановлені законом).

У країнах мусульманського фундаменталізму (Іран, Саудівська Аравія, Катар, Оман та ін.) релігія відіграє величезну роль в регулюванні поведінки населення (Коран грає роль головного закону, він вище конституції. У деяких частинах Латинської Америки племінні установи (вожді, старійшини, племінні звичаї) є важливими інструментами управління.

Деякі країни використовують соціальні асоціації для публічного управління, наприклад, багато функцій контролю над навколишнім середовищем.

Ці методи здійснення публічного управління характерні для окремих країн і застосовуються з урахуванням специфіки управління в цих суб'єктах.

На сучасному етапі розвитку державності очевидно, що служба і службовці стали невід'ємною частиною політичної влади. Самоврядування не може здійснюватися без компетентних і вмілих виконавців волі народу.

Термін «**публічний**» (від латинського «publicus») означає відкритий, публічний; не приватний. Оскільки **служба** є одним з різновидів суспільно-політичної діяльності в суспільстві, вона носить **публічний** характер.

Ступінь її публічності залежить від ступеня розвитку суспільства. Необхідною умовою в рамках реалізації функцій будь-якої служби (державної, муніципальної, недержавної тощо) є нормальна взаємодія політичної влади і суспільства.

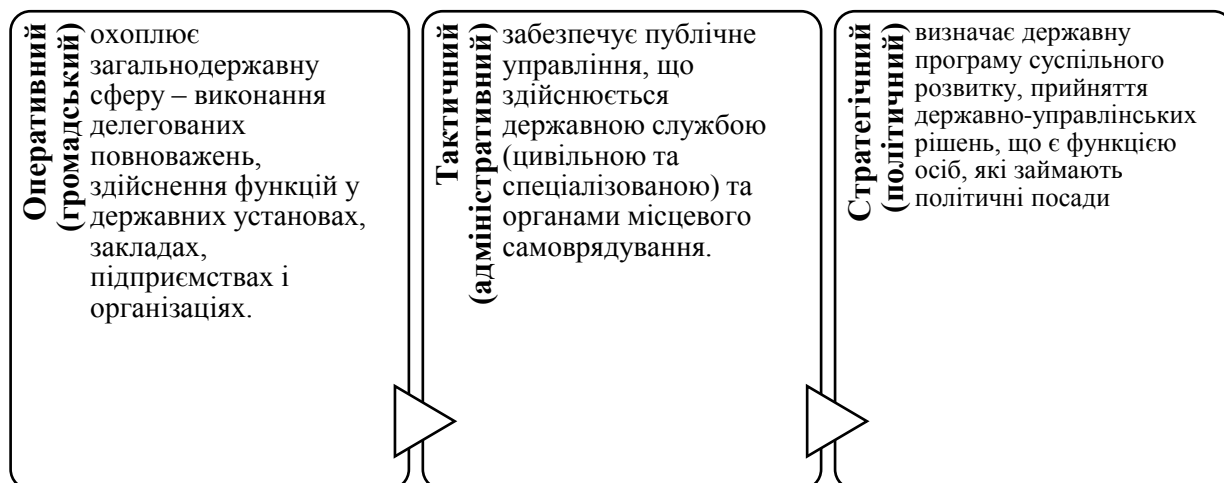


Рис. 31. Напрями діяльності публічної служби

Успіху не буде без підтримки суспільства. Навпаки, суспільство без участі держави не зможе проводити реформи, оскільки для цього потрібні матеріальні та фінансові ресурси, отримані від податків державою, а також владний адміністративний ресурс. Держава і громадянське суспільство невіддільні один від одного.

Відкритість і публічність публічних осіб (суб'єктів публічного права) в рамках як державної, так і недержавної служби підносяться до принципу.

У Законі України «Про державну службу»<sup>44</sup> закладено принцип відкритості служби та її доступності до громадського контролю, об'єктивне інформування суспільства про діяльність працівників.

Публічність, таким чином, при здійсненні державної служби сприятиме посиленню контролю за діяльністю державного апарату. Однак це тлумачення також залишається вузьким і не включає надання українській «службі» публічного характеру таким чином, що воно також включає в себе виконання функцій соціального обслуговування.

Публічність в рамках недержавної служби також передбачає можливість доступу зацікавлених осіб до інформації про діяльність організації, підприємства, об'єднання, фонду тощо. Безумовно, інформація, що містить відомості про державну, комерційну таємницю тощо, а отже, підпадає під режим секретності, не повинна бути розголошена.

Тому будь-який вид послуг повинен ґрунтуватися на балансі публічності та конфіденційності. Участь у публічному управлінні державою, а також тими організаціями, в яких вони служать, сприяє зростанню соціальної активності, що є нормою для будь-якої демократичної держави.

Підсумовуючи аналіз поняття «публічна служба» і розглядаючи його як

<sup>44</sup> Про державну службу : закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>.



інститут демократичної системи публічного управління, відзначимо наявність в науковій літературі наступних підходів до цієї проблеми :

Таким чином, існують різні підходи до розуміння терміну «служба». Однак на сьогодні в Україні формується підхід, при якому вона розуміється як публічна, що передбачає наступну структуру цього поняття.

По-перше, *публічна служба – це певний набір органів, структур, ланок і підрозділів, які виконують завдання і функції суспільного характеру в системі, що представляє єдине ціле, свого роду складну і складну державну установу.*

По-друге, *публічна служба як форма професійної діяльності означає безперервне, послідовне та компетентне забезпечення використання повноважень державних органів особами, які займають державні посади.*

По-третє, *публічна служба є одним з основних напрямків діяльності держави з формування кадрового потенціалу управління державним апаратом та законодавчого врегулювання всіх аспектів роботи державних службовців, які займають конкретні державні посади в цьому апараті та регулюють функції державних організацій з метою забезпечення ефективності державної діяльності.*

Все вищесказане дозволяє зробити висновок, що в науковій літературі в даний час існує інше розуміння «служби» як явища, характерного для сучасної держави. Подальший аналіз покаже принципову різницю між українською «публічною службою» і «публічною службою» в розумінні сучасної розвиненої демократичної держави, до якої прагне сучасна Україна.

На нашу думку, публічну службу слід розуміти максимально широко, тобто її слід визначати як інституцію, яка реалізує публічне управління в органах різних органів державної влади, в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, структурах громадянського суспільства, добровільно забезпечуючи компетенцію цих органів відповідно до прийнятих політичних рішень.

Таким чином, поняття «публічна служба», як найбільш місткий, об'єднує не тільки державну і муніципальну службу, а й інші види службової діяльності в громадських організаціях, установах. До публічних службовців відносяться особи, які перебувають на службі в органах державного управління або на службі юридичної особи публічного права. Публічна служба включає в себе професійну діяльність з здійснення повноважень різних суб'єктів права: органи влади і управління, органи місцевого самоврядування та призначені ними органи, професійна діяльність суддів, військова служба, а також громадські об'єднання, фонди, установи, організації тощо. За умови розширення меж «служби» і перетворення її у «публічну» службу вони також повинні стати «службовцями», при цьому їх функції будуть визнані соціально значущими і включені в загальний процес

державного управління, характеристика специфіки політичних систем значної частини сучасних держав.

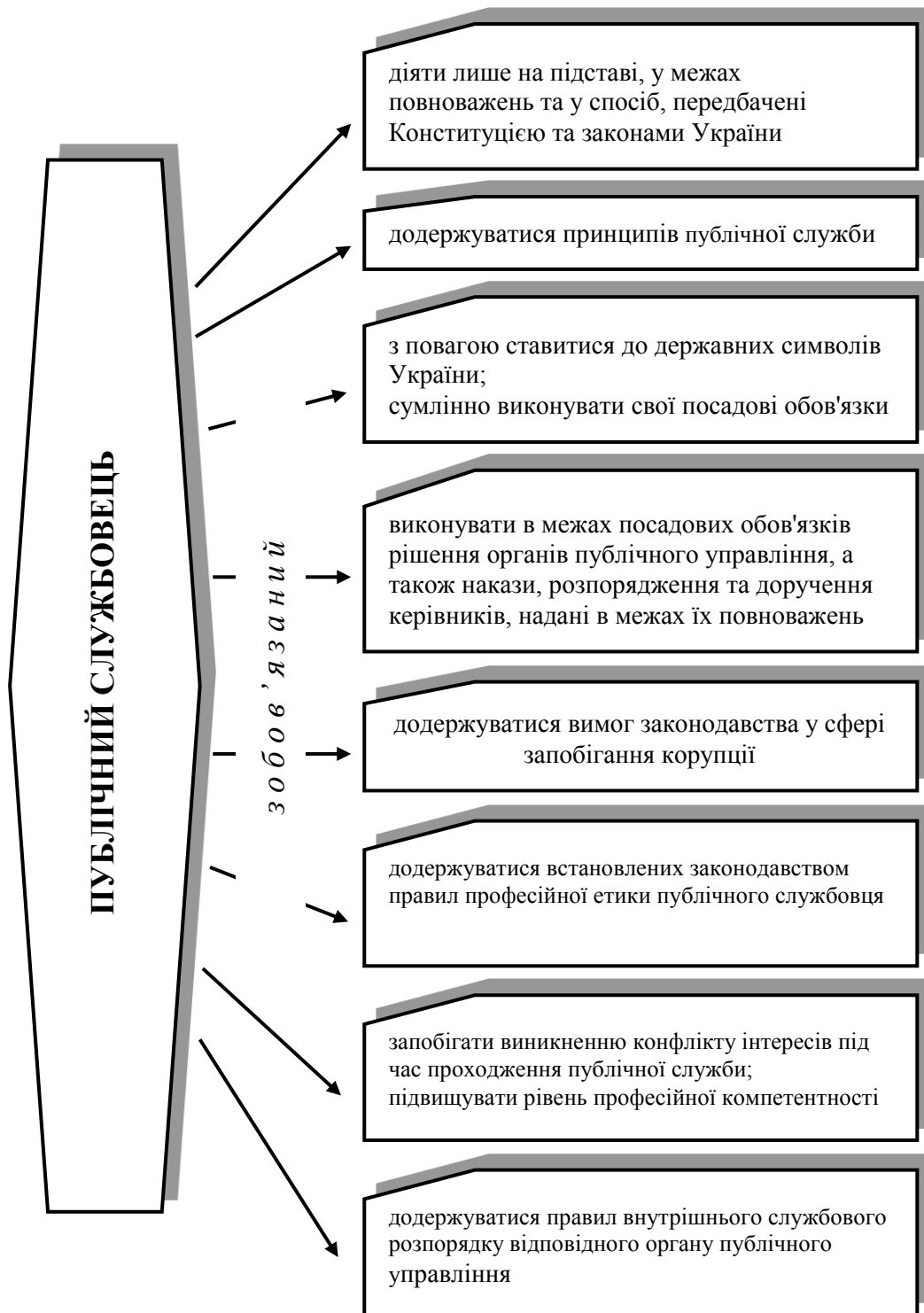


Рис. 32. Обов'язки публічного службовця

На думку науковців, на початку ХХІ століття, нехай і повільно, в українському суспільному житті... перехід в центрі уваги інтересів почався з політики в сенсі «політики» – боротьби за завоювання і утримання влади в політику в сенсі «політики» – процесів підготовки, прийняття і реалізації владних рішень, спрямованих на вирішення соціальних проблем. Зараз основна увага приділяється різним процесам взаємодії між соціальними групами, силовими структурами, а також експертними та академічними спільнотами.

За цих умов формування ефективної системи публічної служби є необхідною передумовою формування та реалізації раціональної соціально-орієнтованої публічної політики.

#### **4.2. Теоретичні основи розподілу видів публічної служби**

У сучасному світі публічна служба як інститут демократичної системи публічного управління виконує різні і численні функції.

Публічна служба є одним з найважливіших видів цілеспрямованої людської діяльності, а також всього суспільства і держави в цілому для забезпечення основних функцій публічного управління. Причини поділу його за типом різні і численні. Часто вони вступають в певні протиріччя між собою і не дозволяють визначити конкретний вид публічної служби, що здійснюється в рамках різних видів публічного управління.

Найбільш цікавими з точки зору визначення підстав для ідентифікації видів публічної служби є європейські держави, такі як Франція, Швейцарія, Федеративна Республіка Німеччина та Великобританія. Кожна з цих країн має певну специфіку, але їх можна розглядати як своєрідний стандарт при аналізі цієї проблеми. У Великобританії більше десяти років. За цей час вони пройшли довгий і складний процес реформування та вдосконалення, відточивши схеми та механізми функціонування, впровадивши нові елементи та позбувшись «недієздатних».

Завдяки аналізу систем публічного управління в цих країнах можна констатувати досить високий ступінь схожості між ними, що дає можливість виявити наступні загальні риси:

1. Публічна служба охоплює всю діяльність, що здійснюється в інтересах суспільства в цілому під егідою органів державної влади.

2. Протягом тривалого історичного періоду європейські держави відігравали в основному роль «жандарму», тобто обмежувалися виконанням функцій, пов'язаних з суверенітетом, відповідали за справедливість, оборону і збір податків, освіта, громадські роботи, охорона здоров'я, праця, містобудування тощо.

3. Державні адміністративні системи в сучасній державі виправдані, перш за все, не іманентною владою влади, а службою держави громадянам.

Публічне управління, діяльність якого ґрунтується на застосуванні публічного права в межах адміністративної юрисдикції. При цьому служіння держави громадянам є основою визнаних цим правом норм, а також балансу між визнаними прерогативами органу влади покладеними на нього обов'язками, які встановлені цими нормами.

4. Прерогативи різних рівнів публічного управління впливають з публічного характеру послуг, що надаються адміністративно-територіальними суб'єктами, які повинні мати правові засоби, адекватні їх місії, в тому числі подолати, в разі необхідності, опір, наданий їм.

5. Публічна служба – це певна діяльність. Ця діяльність здійснюється в інтересах всього суспільства. Однак не всі види діяльності, що становлять суспільний інтерес, є державними послугами.

У будь-якому випадку потрібне політичне рішення, як для створення служби, так і для визначення умов її організації та функціонування. Таке рішення приймається державними, регіональними або місцевими політичними органами влади в рамках законів, що регулюють територіальну децентралізацію.

Публічна служба – це діяльність різних категорій працівників в органах державної влади різних рівнів, які виконують функції і повноваження цих органів.

З функціональної точки зору публічна служба включає в себе всі види діяльності з виконання громадських завдань, а з точки зору роботи з персоналом – всі види соціальних відносин в сфері публічної служби, існуючі між фізичними особами та власниками публічного права як роботодавця (патрона).

Таким чином, можливі такі типологічні підстави поділу різних видів публічної служби;

– на основі прерогатив різних рівнів публічної влади: наднаціональної, державної, регіональної, місцевої;

– виходячи з відмінностей у правовому статусі працевлаштованих, виконуючи певні завдання: посадові особи, працівники та інші категорії;

– на основі функціонального поділу різних типів: в залежності від функцій, визнаних в цій системі державного управління як «публічних», тобто загальноновизнаних (наприклад, в рамках виконання Декларації тисячоліття, для вирішення кожного з восьми зазначених завдань необхідно включити міжнародні організації, співробітники яких будуть здійснювати діяльність, спрямовану на боротьбу з бідністю, небезпечними захворюваннями тощо).

Синтезуючи найбільш ефективно функціонуючі елементи різних варіантів структури публічної служби в зарубіжних країнах, можна створити своєрідну «ідеальну» модель, що характеризується наступними особливостями:

- до публічної служби залучаються всі органи державного управління,

бюджетні установи, організації, які реалізують функції держави у своїй діяльності;

- всі громадяни, які займаються цією діяльністю, є публічними службовцями;

- на національному рівні визначаються основи законодавства про публічну службу;

- Найбільший обсяг компетенції у цій сфері належить територіальним громадам та їх керівним органам, найважливішими з яких є територіальні громади та їх органи влади, які знаходяться ближче до населення і здатне більш ефективно вирішувати поставлені перед ними населенням завдання;

- Домінуюче місце займають соціальна спрямованість в діяльності держави, кількість численних державних установ, що здійснюють соціальну, але значну діяльність.

Виходячи зі порівняння нинішньої публічної служби з цією моделлю, можна констатувати, що вона формується на вужчій основі, ніж в європейських країнах. Відповідно до закону виділяють наступні види публічної служби:

- 1) державна цивільна служба;
- 2) військова служба;
- 3) служба в правоохоронних органах;
- 4) служба в органах місцевого самоврядування.

Особливе значення в цьому контексті має питання різноманітності публічної служби у зв'язку з різноманітністю публічної та службової діяльності і різним обсягом повноважень видів публічної служби і статусом публічних службовців, тобто за змістом повсякденного виконання повноважень, покладених на них цими співробітниками.

Відповідно до Конституції України весь обсяг державної владної діяльності ділиться на законодавчу, виконавчу і судову. Згідно з чинним законодавством, необхідно додати до них діяльність прокуратури та діяльність державного контролю.

Особливим видом публічної служби є військова (мілітаризована) служба.

#### Визначення



Слово «**мілітаризований**» бере початок від поняття мілітаризм (фр. Militarisme, від лат. Militaris – військовий). З цього, однак, не випливає, що служба у правоохоронних органах є різновидом військової. Правильно говорити про два родові різновиди мілітаризованої служби: військова та воєнізована, тобто така, що має окремі риси військової (до якої і належить **правоохоронна**).



Військова служба – це діяльність з здійснення повноважень державних органів і військових організацій з метою вирішення спеціальних завдань у сфері безпеки і оборони держави, в умовах воєнного і надзвичайного стану, в період мобілізації і збройних конфліктів.

Іншим видом служби з точки зору основних характеристик є служба в органах місцевого самоврядування. Децентралізаційні процеси у нашій державі 2015 – 2020 рр. висвітлили проблему укомплектування цих органів.

Служба в органах місцевого самоврядування – це професійна діяльність працівників на постійній основі в органах місцевого самоврядування для виконання ними своїх повноважень. Це визначення чітко розділяє функцію організації життя місцевих громад.

Цей вид служби базується на принципі відокремлення органів місцевого самоврядування від органів державної влади, з урахуванням Європейської хартії місцевого самоврядування.

З цієї причини державна служба та служба в ОМС відокремлені одна від іншої як автономні інтегральні системи, що відображено в законодавстві: поряд з законодавством з питань державної служби існує закон «Про службу в органах місцевого самоврядування»<sup>45</sup>.

Одним з фундаментальних аспектів формування моделі системи публічної служби є включення або виключення з системи публічної влади елементів, пов'язаних з управлінням державними підприємствами та установами. Характер публічної служби або трудової діяльності окремих категорій працівників є основоположним для конкретних особливостей аналізу інституту публічної служби.

У разі включення керівників підприємств державного сектору та їх працівників (або тільки перших) до складу «працівників», служба в цій системі може бути визначена як «діяльність осіб, які працюють в цих державних організаціях за грошову винагороду для забезпечення державних завдань і функцій, покладених на колективне підприємство (установу) держави». З огляду на велику кількість державних підприємств та установ та їх різноманітність у змісті діяльності, додатково необхідно враховувати вид послуги або роботи. Види послуг (робіт) в державних підприємствах та установах впливають з видів цих організацій, які в свою чергу визначаються змістом і профілем діяльності, галузевою приналежністю тощо. В даному випадку обслуговування в державних установах можна розділити на наступні види.

З урахуванням трьох форм виробництва (продукції, робіт і послуг), що складають саме поняття і зміст діяльності підприємства, службу в державному секторі можна розділити: на службу в сфері виробництва (промисловість, сільське господарство), на службу в сфері праці

---

<sup>45</sup> Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 черв. 2001 р. № 2493-III. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua>.



(будівництво, монтаж, геологорозвідувальні роботи, проектування і вишукування тощо), на службу в сфері послуг (зв'язку, торгівлі, транспорту, комунальних послуг, побутових послуг).

Служба в соціальній сфері, як і на підприємствах, повинна бути розділена на види в залежності від виду «виробництва», профілю закладу, який становить не три, а багато видів діяльності. З цього набору існують види обслуговування в різних установах: наукові, викладацькі, медичні та ін. Державні і муніципальні установи складають різні галузі, які утворюють загальну систему, що виконує функцію, які знаходяться під відповідальністю органів державного управління – освіти, науки, культури, охорони здоров'я та інших, відповідно до яких можна виділити галузеві види послуг.

Якщо торкнутися цього поділу і говорити про діяльність в цих організаціях як про своєрідну публічну службу, то це питання залишиться спірним до тих пір, поки ця сфера регулюється нормами трудового права і розуміється не як служба, а як вид трудової діяльності практичних категорій працівників.

Також виділяється служба в недержавних органах. Під загальною назвою цього виду публічної служби діяльність розглядається в організаціях, які не є ні державними, ні муніципальними за своїм статусом. Внутрішні органи управління, що складаються з працівників, які виконують функції і повноваження організації за грошову винагороду, тобто обслуговування здійснюється за всіма її правилами, визначеними суспільством і законодавством для всіх інших видів служби.

До них відносяться:

1) служба в апараті управління громадських об'єднань (партій, фондів, об'єднань, спілок).

Ця сфера регулюється Законом України «Про громадські об'єднання»<sup>46</sup>, який дає загальне поняття громадського об'єднання – добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.

Таким чином, служба в громадських об'єднаннях є офіційною діяльністю в постійно діючому виборному або іншому органі.

Аналіз сучасного стану публічного управління в Україні дає можливість синтезувати наступні основні види публічної служби як елемент демократичної системи публічного управління:

- державна служба (цивільна та мілітаризована), які функціонують практично у всіх сферах життя держави і суспільства, таких як:
- економіка (промисловість, сільське господарство, транспорт,

---

<sup>46</sup> Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>.

зв'язок, будівництво, використання та охорона природних ресурсів, фінансів та кредитів);

- соціально-культурна сфера (освіта, наука, культура, сфера праці та соціального розвитку, охорона здоров'я);
- адміністративно-політична сфера (оборона, безпека, внутрішні та зовнішні справи, правосуддя);
- служба в органах місцевого самоврядування;
- недержавна служба або служба в державному секторі.

Таким чином, з введенням терміну в законодавство «публічна служба» може не тільки розрізняти службові відносини, а й об'єднувати всіх співробітників, зайнятих на професійній основі, виконуючи різні управлінські функції в органах державної влади, місцевому самоврядуванні та в апараті управління громадських організацій та установ.

На закінчення відзначимо, що всі ці види публічної служби покликані забезпечити життєдіяльність державних і недержавних організацій, створити нормальні умови для функціонування держави і суспільства.

З усього вищесказаного видно, що існує найрізноманітніші види публічної служби, тому необхідно додатково розділити його на підвид і ретельний аналіз кожного з них.

### **4.3. Лідерство в системі публічної служби**

Останнім часом в Україні велике значення приділяється проблемі місця та ролі лідерства на публічній службі. Важливим аспектом вирішення цієї проблеми є ефективність управлінської діяльності, оскільки саме від ефективності багато в чому залежить функціональна та інституційна спроможність державної служби. Тому для реалізації цього завдання необхідні державні службовці, здатні вибудовувати оптимальні, з позиції суб'єкта і об'єкта управлінської діяльності, міжособистісні взаємозв'язки, які характеризуються високим рівнем відповідальності щодо якості реалізації соціальної функції публічного управління.

З метою ефективною модернізації публічного управління необхідне реформування системи державного управління, концептуальними засадами якого є зростання професіоналізації, прозорості, адміністративної культури та правової захищеності публічних службовців, та розвиток їх лідерського потенціалу для забезпечення впровадження реформ, проголошених Президентом України.

Унаслідок цього питання про лідерство виникає не випадково, так як ефективне лідерство є одним з управлінських компонентів, який сприяє максимальній оптимізації процесу управління.

Ефективність лідерства підтверджується дослідженнями багатьох авторів, зокрема, Р. Кунца і С. О'Доннела, які експериментально довели, що

формальне керівництво дозволяє використовувати потенціал співробітників приблизно на 60 % або 65 %, тоді як, «здійснюючи лідерство», керівник може досягти повного використання здібностей підлеглих<sup>47</sup>, с. 4.

Термін «лідерство», відповідно до Оксфордського словника, з'явився приблизно в 1300 році. Однак інші фахівці, зокрема Р. Стогділл, вважають, що це сталося не раніше 1800 року. Одне з перших визначень лідерства дав Ч. Кулі (1902 р.): лідерство – це фокус групових процесів. У 1906 році Мемфорд і в 1911 році Блекмар запропонували іншу модель: лідерство як централізація зусиль в одній особистості, як вираз влади всіх. У 1924 році Ч. Бернард зазначив, що лідер фокусує увагу і реалізує енергію вглиб групи в заданому напрямку. У вітчизняному трактуванні лідерство розглядається як феномен, що спонтанно виникає і розвивається в системі неформальних, не регламентованих відносин людей і разом з тим виступає засобом організації відносин цього типу, управління ними. Основу лідерства становить процес міжособистісного впливу між лідером і послідовниками, в якому стороною ініціації групової дії виступає як лідер, так і його послідовники. Таким чином, кінцева мета впливу в лідерстві – орієнтація співробітників нерегламентованими, особистісно зумовленими засобами на вирішення поставлених перед групою завдань.

У державно-управлінському дискурсі вже понад 10 років триває дискусія стосовно можливості реалізації лідерського потенціалу у державній службі.

До проблем формування лідерства у державній службі привертала увагу Т. Е. Василевська, Н. Т. Гончарук, А. В. Ліпенцев, Л. А. Пашко, А. П. Рачинський, І. Г. Сурай, С. М. Серьогін, В. В. Толкованов. Дослідженню лідерства на державній службі присвячена дисертація Т. В. Підлісної<sup>48</sup>.

У 2012 р. групою розробників Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть, Є. Барань, Т. Федорів за підтримкою проекту СІДЕ «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні» було підготовано посібник «Розвиток лідерства». А у 2013 р. питання лідерства у системі державної служби було розглянуто у двотомному підручнику «Державна служба», виданому авторським колективом НАДУ за редакцією проф. Ю. Ковбасюка, проф. О. Оболенського та проф. С. Серьогіна<sup>49</sup>.

За підсумками обговорення проблем розвитку лідерства в системі державного управління перманентно констатується, що сьогодні напрями

---

<sup>47</sup> Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. URL: <http://library.asue.am/open/4892.pdf>.

<sup>48</sup> Підлісна Т. В. Лідерство в державній службі України: теоретичні основи : автореф. дис... канд. наук : 25.00.; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – Київ : [б. в.], 2012. – 16 с.

<sup>49</sup> Державна служба : навч. посібник : в 2 т. / Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін [та ін.]. – Київ; О. : НАДУ, 2013. – Т. 2. – 348 с. – С. 277 – 312.

розвитку кадрового потенціалу державного управління, і зокрема, щодо забезпечення лідерства на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, не повною мірою відповідають сучасним вимогам трансформаційних процесів в державі.

Учасники Щорічних Рішельєвських академічних читань «Лідерство в державному управлінні» – науковці, представники органів державної влади і місцевого самоврядування, державних установ, громадських та профспілкових організацій, вищих навчальних закладів, які готують фахівців у галузі знань «Публічне управління та адміністрування», центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та міжнародні експерти у сфері публічного управління підкреслюють важливість тематики розвитку лідерства в контексті проголошеного Президентом України курсу щодо проведення реформ у сфері державного управління.

Серед основних проблем, які перешкоджають розвитку лідерства в державному управлінні, є наступні:

- недосконалість законодавчої бази, яка не враховує кращі вітчизняний та міжнародний досвід у сфері розвитку людського потенціалу у сфері державного управління;

- недостатнє запровадження кращих практик управління персоналом на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, не сформованість комунікативного простору щодо обговорення наявних проблем та шляхів їх вирішення у цій сфері;

- невідповідність ролі і статусу кадрових підрозділів державних органів влади та місцевого самоврядування новим потребам та викликам сьогодення;

- недостатня орієнтація системи професійного навчання щодо розвитку лідерських якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

- відсутність професійної мережі вищих керівних кадрів державного управління;

- недосконалість та низький рівень ефективності системи професійної підготовки керівників з лідерськими компетентностями на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування.

Вперше в історії державного управління в Україні у офіційному документі, виданому ЦОВВ (НАДС), з'явилося визначення поняття «лідерство». А саме: лідерство визначається, як «здатність керувати і заохочувати колег, підлеглих і партнерів діяти для досягнення цілей»<sup>50</sup>, с. 3.

Останнім часом поняття «лідерство» отримало більш широкі

---

<sup>50</sup> Методичні рекомендації з розробки профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах : затверджено наказом Нацдержслужби України № 148 від 20.07.2012 р. URL : [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=598367](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=598367).

інтерпретації. Так, за визначенням Головного управління державної служби України, яке було прийняте в процесі розробки Профілів компетенцій лідерства для керівників на державній службі в Україні, **лідерство** є сучасною концепцією управління, в тому числі управління змінами, для якої має значення не рівень посади, а ступінь впливовості діяльності особи.

Колишній Голова Цивільної служби Республіки Польща Ян Паства у світлі реформування державної служби характеризує лідерство наступним чином: «Незважаючи на те, що концепція лідерства може бути зрозумілою по-різному в різних культурах, це в основному визначається як процес, що складається з серії постійних взаємодій між лідером та іншими. Лідерство також стосується впливу, бо лідери мотивують інших людей робити певні речі, і це має місце у груповому контексті, включаючи багатьох індивідуалів та загальну мету».

В інтерпретації терміну «лідер» М. Стадник виділяє дві концепції: лідер – це індивід, який володіє найбільш вираженими «корисними», з точки зору групи, якостями, завдяки яким його діяльність щодо задоволення інтересів даної групи є найпродуктивнішою; лідер – це індивід, за яким група визнає право на прийняття рішень, найзначніших з точки зору групового інтересу<sup>51</sup>.

Останнім часом у наукових публікаціях з'являється новий термін – інституційне лідерство, який В. А. Побережна визначає наступним чином: суб'єктом прояву лідерства виступає організація. Прояв може здійснюватися як безпосередньо по відношенню до себе (саморозвиток організації), так і до інших організацій<sup>52</sup>.

Як було зазначено вище, дослідники лідерства звернули увагу на те, що форма лідерства та здатність людини до лідерства визначається не тільки стилем лідерства та лідерськими якостями, поведінкою, властивими людині, але і ситуацією, в якій керівник взаємодіє із середовищем. Оскільки лідер не може існувати без послідовників, послідовники здійснюють значний вплив на діяльність лідера. Прийняття цих факторів до уваги привело до виникнення концепції ситуаційного лідерства.

Прикладом такої конструкції є модель Ф. Фідлера, який зосередив увагу на ситуації і виявив чинники, що впливають на поведінку лідера в колективі. Цими факторами є:

---

<sup>51</sup> Стадник М. М. Формування лідерських якостей у працівників органів державної влади та місцевого самоврядування. *Викладання лідерства для посадових осіб та представників місцевого самоврядування: сутність, виклики, перспективи : матер. Всеукр. круглого столу (Київ, 15 квітня 2015 року) / за заг. ред. В. А. Гошовської, Л. А. Пашко, А. К. Гука. – Харків : Фактор, 2015. – 88 с. – С. 25 – 27.*

<sup>52</sup> Побережна В. А. До питання про розвиток інституційного лідерства. *Викладання лідерства для посадових осіб та представників місцевого самоврядування: сутність, виклики, перспективи : матер. Всеукр. круглого столу (Київ, 15 квітня 2015 року) / за заг. ред. В. А. Гошовської, Л. А. Пашко, А. К. Гука. Харків : Фактор, 2015. – 88 с. – URL : <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads>. – С. 54 – 55.*

- відносини між керівником і членами колективу;
- структурованість роботи;
- владна позиція лідера в організації;
- ефективність діяльності керівника.

Емпірична перевірка цих параметрів показує величину ситуаційного контролю, який здійснює лідер. На основі цих показників при встановленні їх кореляційних залежностей з рівнем продуктивності діяльності колективу оцінюється ефективність управління, укладена в континуумі «авторитарний стиль – демократичний стиль» або «інструментально орієнтований стиль – особистісно орієнтований стиль». Слід зауважити, що особистісно-стильова змінна моделі операційно виражається оцінкою, що дається лідером найменш результативному співробітнику. Таким чином, дані чинники стосовно стильового наповнення поведінки керівника інтерпретуються в діаді:

- 1) стиль, орієнтований на міжособистісні відносини;
- 2) стиль, орієнтований на завдання (результат) і являють собою ймовірнісну (ситуаційну) модель ефективності управління.

Представлена ситуаційна модель Ф. Фідлера не отримала абсолютної підтримки серед його сучасників. Багато хто вважав, що концепція не підтверджена достатнім обсягом експериментального матеріалу, а ступінь коректності формулювань питань анкет низька. Однак цікавою видається розроблена на основі постулатів даної моделі спеціальна тренінгова програма з підготовки керівників – так званий «тренінг лідерської відповідності».

Таким чином, ситуаційна модель Ф. Фідлера дозволяє розглядати лідерство як системний процес і перспективна для практичного застосування в управлінській діяльності.

Принципово новий погляд на лідерство запропонували Б. Басс і Б. Аволю. Вони відштовхнулися від стереотипу підстроювання лідера під послідовників і сконцентрували свою увагу на факторі творення керівником колективу в рамках його лідерської позиції<sup>53</sup>. Цей підхід, безумовно, вимагає від керівника додаткових зусиль для перетворення колективу відповідно до організаційних цілей. Модель перетворюючого лідерства складається з восьми компонентів, половину з яких можна віднести до проявів власне лідерської активності, а решту – до традиційно описуваних форм поведінки керівника. Автори пропонують наступні компоненти лідерської активності керівника: зацікавлення; сприятлива мотивація; активізація; харизматичний вплив.

До традиційних компонентів даної моделі відносяться: пропорційна винагорода; активне управління шляхом корекції діяльності підлеглих за допомогою моніторингу їх діяльності; пасивне управління шляхом корекції діяльності підлеглих при недостатній увазі до їх професійних потреб;

---

<sup>53</sup> Bass B. M. Transformational leadership: industrial, military, and educational impact / B. M. Bass. – NJ : Lawrence Erlbaum Associates, 1998. – 396 p.

потуральне керівництво – ухилення керівника від своїх обов'язків.

Відповідно до спрямованості нашого дослідження для вивчення трансформаційного лідерства на державній службі інтерес представляють компоненти «лідерської» частини зазначеної концепції. Діяльність суб'єкта управління відповідно до запропонованих факторів, що вимагає від нього додаткових зусиль при здійсненні управлінської роботи, виводить позицію керівника на новий план суб'єкт-об'єктних організаційних відносин. Роль керівника набуває характеру не просто флюгера, який повинен ідентифікувати зміни настрою в колективі, а й активного суб'єкта управлінської діяльності, який сам створює потрібний організаційний настрій, необхідний для ефективної роботи підрозділу і, відповідно до свого рангу, організації в цілому.

Розглядаючи в якості об'єкта вивчення лідерство, слід зупинитися на специфічних особливостях цього феномену та його відносин з іншим явищем, що регулює взаємодії в організації, – керівництвом. На сьогодні в системі соціальних відносин лідерство розглядається, найчастіше, у двох аспектах: політичне лідерство та організаційне лідерство. Ці дві категорії, володіючи схожими каналами управлінського впливу, мають відмінності у якісному застосуванні свого впливу. Політичне лідерство – це масштабна соціально значуща форма лідерства. Воно пов'язане з відносинами класів, націй, держав. Особливістю політичного лідерства є його дистанційність (лідер і послідовники, як правило, не мають прямих контактів між собою, їх відносини опосередковуються в суспільстві засобами масових комунікацій, організаціями, бюрократичними структурами). Політичне лідерство спрямоване на завоювання емоційної сфери особистості послідовників. Організаційне лідерство також враховує емоційну складову об'єкта управління. Однак специфічною рисою організаційного лідерства є необхідність для збереження впливу на послідовників підкріплення емоційних стимулів конкретними успіхами в безпосередній організаційній діяльності. Далі розглянемо організаційне лідерство.

Лідерство і керівництво є важливими факторами управління груповими процесами. Це атрибути влади і впливу у взаєминах людей. Проявляючись у процесі організаційних взаємодій, лідерство і керівництво мають загальні риси:

- обидва феномени подібні функціонально і являють собою по суті дві сторони єдиного процесу управління людьми;
- лідерство і керівництво тотожні в своєму елементарному управлінському вираженні: лідерство описується вертикальним відношенням «лідер – послідовники», керівництво – аналогічним зв'язок «керівник – співробітники (підлегли)»;
- для обох феноменів характерна, хоча і різною мірою, реалізація впливу в системі неформальних відносин.

Однак слід зазначити, що, незважаючи на деяку спільність, ці два

феномени відрізняються один від одного мірою формалізованості суб'єкт-об'єктних управлінських взаємодій. У випадку так званого формального (призначеного) провідного становища в колективі мова йде про керівництво, а у разі раптового (неформального) пріоритету в групі прийнято говорити про власне лідерство або про лідера. Порівнюючи керівництво та лідерство, необхідно підкреслити, що механізм появи керівника в організації зазвичай – за призначенням, що не робить керівника лідером автоматично. Керівник стає їм, якщо користується високим авторитетом, якщо його особисті якості і результати діяльності здобули повагу і визнання підлеглих. Іншими словами, лідерство можна позначити вектором, спрямованим знизу вгору, а керівництво – вектором протилежного напрямку. Лідерство рельєфніше виявляється в умовах організованих груп. Чим організованіше група, тим тривалішим є і феномен лідерства. Так лідерство в натовпі ситуаційне, носить локальний і тимчасовий характер, і тільки організація пролонгує лідерство на досить тривалий термін.

Подібність понять лідерства та керівництва виходячи з практики їх функціонування не виключає можливість їх взаємопереходу або взаємодоповнення. В стабільній організації, зі стійкої організаційної структурою керівник може одночасно бути і лідером. Це пов'язано з тим, що сама посада керівника під впливом законів соціальної перцепції дає її власникові перевагу над іншими членами колективу, посилюючи його лідерський потенціал. Згідно атрибутивної помилки «нерівних можливостей рольової поведінки» виконавці більш привілейованих соціальних ролей (до них можуть бути віднесені керівники) нерідко сприймаються спостерігачами (підлеглими) як такі, що володіють перевагами, які відсутні у власників менш престижних ролей. Тому позиція керівника в організації є найбільш прийнятною для реалізації ролі лідера. Лідерство, маючи ресурс неформального впливу, є компонентом ефективної управлінської діяльності, так як лідерство має місце лише тоді, «коли інші з готовністю тимчасово приймають цілі групи як свої власні». Будучи однією з форм організаційної поведінки, пов'язаної з реалізацією влади, лідерство обумовлюється визнанням права здійснювати вплив на підлеглих (легітимність влади) і особливими (референтними) діловими, особистими якостями керівника.

Лідерство – поняття більш вузьке, ніж керівництво (управління). Будучи атрибутом ефективного керівництва, лідерство має низку відмітних ознак, які відокремлюють його від формального управління. На думку А. Файлі, Р. Хауса і С. Керра, відмінність між керівництвом і лідерством полягає в наступному: «управління (керівництво) можна визначити як розумовий і фізичний процес, який приводить до того, що підлеглі виконують запропоновані їм офіційні доручення і вирішують певні завдання. Лідерство є процесом, за допомогою якого одна особа здійснює позитивний



вплив на членів групи»<sup>54</sup>, [с. 163]. Таким чином, керівник стає на чолі організації або підрозділу в результаті делегування повноважень. Лідерами стають в результаті визнання послідовниками-підлеглими права здійснювати владу в діловій (формальній) і неформальній сферах. Лідерство виявляється в зміні спонукання або компетенції співробітників, але на відміну від керівництва, яке також може призводити до подібних результатів, лідерство припускає такий вплив на дію і характер діяльності своїх послідовників, при якому використовуються непримусові форми впливу. Вивчаючи відмінності між лідерами і керівниками, професор Гарвардської школи бізнесу А. Залезник стверджує, що лідери терпимо ставляться до хаосу і відсутності структури і готові тримати відповідь в ситуації невизначеності, тоді як керівники домагаються порядку та контролю і прагнуть позбутися від проблеми ще до того, як зрозуміли її зміст<sup>55</sup>, [с. 127].

Враховуючи завдання цього дослідження, інтерес для нас представляє лідерство, яке сприяє ефективному управлінню колективом і використовується в якості додаткового управлінського резерву як нерегламентована організаційними вимогами категорія. Лідерство як управлінська категорія виражається насамперед через діяльність керівника і співробітників, тому вивчення процесу прояви лідерства доречно розглядати, аналізуючи різні аспекти цього феномена, досліджуючи суб'єкт-об'єктні управлінські взаємодії в організації. Структура механізмів впливу лідерів на масу залежить від властивостей послідовників. Лідер знаходиться в сильній залежності від колективу. Група, маючи образ лідера, – модель, вимагає від реального лідера, з одного боку, відповідності їй. З іншого боку, від лідера вимагається здатність виражати інтереси групи. Тільки при дотриманні цих умов послідовники не просто йдуть за своїм лідером, але і бажають йти за ним. Лідеру для завоювання і збереження послідовників необхідна безперервна робота з утвердження своєї влади.

Вплив на групу в процесі лідерства відбувається головним чином за двома соціально-психологічними каналами: за допомогою авторитету (члени організації визнають переваги лідера перед іншими в силу його положення, досвіду, майстерності, освіти тощо), а також за каналом харизматичних властивостей (людяність, ввічливість, моральність).

Влада харизми може і не спиратися на якісь «об'єктивні» засоби. Сила харизматичної особистості полягає в тому, що вона володіє незвичайними можливостями або привабливістю в очах колективу; вона має в собі щось, що змушує інших підкорятися. Важливим аспектом тут є правильне, віртуозне володіння мовою, видатні здібності до риторики. В даному випадку лідер використовує мову не тільки для того, щоб віддавати накази, але і для того, щоб будувати свій образ, який група могла б поважати і любити, якому могла

<sup>54</sup> Менегетті А. Психологія лідера. Онтопсихологія, 2002. 208 с.

<sup>55</sup> Zaleznik A. Managers and Leaders: Are They Different? Harvard Business Review. March-April, 1992. – P. 126 – 135.

б підкоритися. Успіх особистості є однією з найважливіших передумов її впливу на інших. Унаслідок соціальної перцепції людям властиво наслідувати тому, хто досяг успіху. Так, переваги у виборах на лідерську посаду, як правило, мають люди, які домоглися успіху, причому не тільки в роботі, але і в інших сферах. Лідерство, являючи собою специфічний тип відносин управління, впливаючи на поведінку людей, тим самим впливає на хід соціальних процесів в організації. Важливо підкреслити, що на відміну від адміністративного, формального управління (керівництва) лідерство передбачає наявність в організації послідовників, а не підлеглих. Таким чином, відносини «керівник-підлеглий», притаманні адміністративному управлінню, замінюються відносинами «лідер-послідовник». Якісна відмінність цих діад виражається в тому, що при керівництві такі ресурси управління, як сила і примус, при лідерстві замінюються спонуканням і натхненням. Особливістю лідерства в управлінні є вплив, заснований на прийнятті людьми вимог лідера без явного, або прямого, прояву влади.

Необхідно відзначити, що лідерство як явище ґрунтується на певних об'єктивних потребах складноорганізованих систем. До них належить насамперед потреба в самоорганізації, упорядкуванні поведінки окремих елементів системи з метою забезпечення її життєвої та функціональної спроможності. Така упорядкованість здійснюється через вертикальне (управління-підпорядкування) і горизонтальна (однорівневий зв'язок) розподіл функцій і ролей, і насамперед – через виділення управлінської функції і структур, які її здійснюють та для своєї ефективної роботи вимагають ієрархічної, пірамідальної організації. Таким чином, лідерство є одним із суттєвих атрибутів сучасного управління і важливою складовою управлінської діяльності ефективного керівника, тому можливо стосовно результативного управління використовувати поєднання «лідерське управління (керівництво)», яке означає дієве керівництво з використанням лідерства як каталізатора ефективних владних відносин, які сприяють досягненню організаційних цілей.

Виходячи з цього, особливої уваги заслуговує точка зору П. Друкера, який розглядав лідерство як одну з вітальних складових функціонування такого соціального інституту, як управління (П. Друкер позиціонував управління (менеджмент) як самостійний соціальний інститут)<sup>56</sup>, [с. 35]. Позиція П. Друкера щодо зв'язку інституту управління і лідерства примітна насамперед в аспекті репродуктивної функції розглянутого інституту по відношенню до лідерства, яка полягає в необхідності «постачання» лідерів; люди з «середніми» якостями використовуються як вихідний матеріал. Така неординарна позиція, однак, відображає сучасні тенденції в управлінні державною службою, які пов'язані з підвищеною увагою до персоналу.

---

<sup>56</sup> Друкер П. Эффективный управляющий. URL: <http://financepro.ru/management/4750-druker-p.-jeffektivnoe-upravlenie.html>.

Говорячи про увагу до персоналу, маються на увазі організаційні заходи, спрямовані на підвищення якісних характеристик людських ресурсів (професійна орієнтація і соціальна адаптація державних службовців, оцінка їх діяльності, навчання персоналу, планування кар'єри, різні тренінгові процедури тощо).

Публічна служба, будучи сферою нашого наукового інтересу у межах вивчення феномена лідерства, належить до організаційних структур. Отже, існує низка специфічних характеристик, які виділяють організацію в соціальному просторі. Простежимо прояв цих характеристик на публічній службі:

1. Наявність мети. Мета публічної служби полягає в допомозі населенню щодо реалізації його прав, в яких відображена воля держави.

2. Нормативна регуляція поведінки, ієрархічна структура (Закон про державну службу України).

3. Розподіл функцій (повноважень, обов'язків) між групами взаємодіючих працівників (положення про департаменти, відділи, посадові інструкції тощо).

4. Результати впливу – цільовий продукт (реалізація законодавчих актів у межах своєї компетенції, надання адміністративних послуг) та цільова спільнота (населення).

Лідерство на публічній службі має низку особливостей і є історично обумовленим конструктом управлінських взаємодій в даній сфері соціальних відносин. Характерні риси лідерства на державній службі насамперед пов'язані з тим, що адміністративно-командна система, що домінувала у державному управлінні до теперішнього часу, породжувала в основному авторитарних лідерів, що відрізняються сильним, вольовим, твердим характером, стереотипним мисленням і непримиренністю до інакомислення. В основі цього стилю лежить високий рівень спеціалізації та чітко виражений поділ праці, розподіл завдань як офіційних обов'язків, ієрархічна структура авторитету при чітко окреслених сферах керівного права та відповідальності, використання формальної сукупності правил управління діяльністю організації. Досить довгий час керівники з таким стилем лідерства ефективно виконували регулятивні функції соціального управління.

На сьогодні адміністративна реформа державної влади вимагає для управління лідерів еквалітарного, інструментального типу, що передбачає сприйняття його співробітниками як одного з членів організації, такого ж, як всі, але є професіоналом, який би слугував для багатьох предметом наслідування, носієм норм моралі, розділяв і відстоював соціальні цінності державної служби, а також, вірної своєму слову людини, що не допускає відхилень від схваленого Стратегією реформування державного управління на 2016-2020 рр. курсу розвитку державної служби.

Таким чином, успішність реалізації вітчизняною публічною службою поставлених перед нею завдань залежить від ефективності лідерства, яке

стосується удосконалення якісних показників управлінської взаємодії двох взаємопов'язаних елементів: суб'єкта й об'єкта управління, що функціонують у традиційному й обов'язковому контурі системи публічного управління.

#### **4.4. Лідерство як складова управління людськими ресурсами на публічній службі в сучасних умовах**

Необхідність приведення державної служби у відповідність до принципів та стандартів Європейського Союзу – обумовила прийняття нового Закону України «Про державну службу», який набув чинності з 1 травня 2016 р., що стало суттєвим кроком на шляху до модернізації управління людськими ресурсами на державній службі. Один з ключових аспектів цієї модернізації стосується розвитку лідерів – керівників усіх рівнів на державній службі, які повинні бути спроможними та відповідальними за впровадження змін в процесі реформування державної служби. Керівники на державній службі мають відігравати провідну роль під час реформи державної служби, бути її провідниками, лідерами. Розвиток сталої спроможності до лідерства є однією з необхідних умов для розвитку професійної державної служби.

Зусилля керівників по адаптації органів державної влади до постійно мінливого зовнішнього середовища, або передбачення зміни середовища і впливу на його характер відповідно до обраної стратегії є основою організаційних змін на державній службі. Зміни можуть стосуватися будь-якого аспекту організаційної діяльності, а також інтересів кількох державних службовців або всіх без винятку. У будь-якому випадку, зміни являють собою процес руху державної служби від реального стану до бажаного. Часовий період між сьогоднішнім і майбутнім є перехідним, який характеризується наявністю рис як минулого, так і майбутнього. Тому управління в умовах проведення змін пред'являє підвищені вимоги до управління об'єктивними процесами перетворень і використання потенціалу людських ресурсів державної служби.

Сучасна теорія управління приділяє серйозну увагу підвищенню ефективності управління організаційними змінами. Питання оптимізації управління людськими ресурсами на державній службі в умовах підготовки та проведення змін визначають успіх проведення перетворень, оскільки, незважаючи на рівень і характер майбутніх змін, їх ефективність буде визначатися готовністю державних службовців прийняти і втілити цілі змін на практиці. Тому першочерговими завданнями керівництва державної служби є формування позитивного ставлення державних службовців до цілей організаційних змін і мотивація персоналу до активної участі в проведенні перетворень. Вирішити ці завдання, покладаючись виключно на формальні

підходи до управління персоналом, неможливо. Успіх проведення змін на державній службі, визначених новим Законом України «Про державну службу» безпосередньо пов'язаний з успішністю функціонування трансформаційного лідерства в організації, що формує і використовує різноманітні соціальні технології управління людськими ресурсами.

Трансформаційне лідерство – це процес внутрішньої соціально-психологічної організації, управління діяльністю команди, впливу на працівників, який супроводжується зміною уявлень і цінностей останніх, активізації вищих потреб у новаторстві, досягненні, творчості, самоактуалізації. Це сучасна модель лідерства, яка увібрала в себе елементи гуманістичної теорії та ситуаційного підходу до проблеми. Вона ґрунтується на передбаченні, плануванні, комунікації, творчості; згуртуванні групи працівників навколо комплексу переконань та цінностей для досягнення чітких і вимірюваних цілей; одночасному розвитку особистості кожного члена групи і колективу в цілому. Трансформаційне лідерство змінює саму природу останнього, перетворюючи його на постійний процес навчання лідера тому, як лідирувати краще і ефективніше, причому трансформаційні процеси торкаються усіх складових феномену лідерства. В першу чергу розвивається сам лідер, який є найактивнішим агентом позитивних змін, покращується розуміння лідером своїх працівників, умов оточуючого середовища, здатність обирати вірний варіант реагування на зміни, які відбуваються в організації. Впливу зазнають також організація в цілому, колектив, середовище, міжособистісні відносини, кожен працівник окремо. Койзес і Познер розробили теорію трансформаційного лідерства. Вони визначили лідерство як набір з п'яти практик: критикувати організаційні процеси, сприяти створенню спільного бачення серед співробітників, дозволяти співробітникам діяти відповідно до їх бачення, моделювати спосіб дій співробітників, а також заохочувати працівників шляхом визнання їх успіху. Якщо лідери моделюють та демонструють таку практику, то і їх послідовники розвивають аналогічну поведінку.

Залежно від конкретних потреб організації в змінах, обумовлених особливостями зовнішнього середовища і внутрішніми обставинами, трансформаційне лідерство визначає необхідний і оптимальний рівень змін, що передбачає відповідні підходи і напрямки діяльності. Управління змінами з боку трансформаційного лідерства містить наступну послідовність дій:

1. Розвиток розуміння незадоволеності діючою стратегією, результативністю, структурою, або стилем управління на основі всебічного аналізу організаційної діяльності, тенденцій розвитку зовнішнього середовища і наявних перспектив підвищення ефективності організації.

2. Розвиток бачення альтернатив існуючому стану і порівняльний аналіз цих альтернатив. Зміцнення бачення ясної картини бажаного. Це бачення як ідея проведення змін обговорюється з послідовниками і набуває вигляду мети. Ідея і мета проведення змін обговорюється з ключовими

співробітниками. За результатами обговорення відбувається вдосконалення мети і формування нової команди.

3. Розробка стратегії проведення змін і програма досягнення бажаного результату, включаючи формування команди стратегічного управління.

4. Підтримка та зміцнення команди прихильників проведення змін. Стимулювання рушійних сил змін. Зниження опір змінам на всіх рівнях організації і всіх шаблях проведення змін.

У сучасних умовах, коли відбувається перманентне реформування державної служби, доцільно звернутися до моделі К. Левіна для виділення етапів в управлінні людськими ресурсами в період підготовки і проведення змін. Цими етапами є: (1) збудження; (2) зміна; (3) впорядкування. Ми пропонуємо назвати їх ініціація; інституціоналізація; легітимація змін. На етапі ініціації відбувається проголошення стратегії змін і залучення персоналу до процесів реформування. На етапі інституціоналізації змін відбувається розробка нормативного супроводу реформування та зміна векторів діяльності державних службовців – власне цей процес відбувається зараз, після набуття чинності нового Закону України «Про державну службу», на етапі легітимації відбудеться прийняття державними службовцями нових професійних вимог і моделей поведінки та закріплення їх у системі професійних цінностей. Кожному етапу проведення змін відповідають особливі соціальні технології, якими мають володіти лідери – керівники.

На першому етапі зусилля цих лідерів концентруються на збудженні рушійних сил зміни і приведення їх у стан готовності до активних дій по реалізації цілей і завдань організаційних змін. У цей час трансформаційні лідери ініціюють процес руйнування застарілих і неефективних методів, традицій, правил і моделей поведінки з метою більш позитивного прийняття нових і більш ефективних в умовах, що змінилися. Засобом більш ефективного проходження цього етапу може стати свідомі дії трансформаційного лідерства щодо підвищення невдоволення підлеглих старою системою і формування потреби в змінах. В цей же час лідери знайомлять персонал з концепцією проведення змін на державній службі і роз'яснюють її особливості, особливо ті положення і елементи, які значною мірою зачіпають інтереси певних категорій підлеглих.

Другий етап складається з активних дій з проведення змін. Саме в цей час під керівництвом трансформаційних лідерів відбуваються зміни систем і підсистем, процедур і методів, технологій, підходів, напрямків діяльності і цілей.

Третій етап характеризується упорядкуванням організаційної діяльності. У цей час відбувається інтеграція проведених змін в повсякденне життя організації, закріплення нових моделей поведінки, норм і правил у свідомості і поведінці державних службовців. Керівництво, використовуючи

потенціал трансформаційного лідерства, розробляє і впроваджує системи і процедури, які дозволять більш якісно відтворювати результати проведених змін.

В умовах організаційних змін керівництво стикається з проблемами, оптимальне вирішення яких безпосередньо детерміновано наявністю особливих лідерських якостей і властивостей державних службовців. До таких проблем, перш за все, потрібно віднести вимоги проведення організаційних змін і впровадження командного методу роботи.

На державній службі стосовно системи суб'єкт-об'єктних управлінських відносин поняття «керівництво» і «лідерство» можуть існувати в трьох іпостасях: «керівник», «лідер», «керівник-лідер». Керівник – це посадовий статус члена колективу, що характеризується правом на управління. Лідер – це соціально зумовлена позиція члена колективу, що дозволяє на неформальній основі регламентувати діяльність співробітників. Керівник-лідер – це персоналізоване поєднання формальної владної посадової позиції зі значимими для колективу соціально-психологічними якостями особистості, що забезпечує можливість активного впливу на співробітників для досягнення організаційних цілей. Таким чином, порівнюючи феномен лідерства і керівництва в управлінській діяльності, слід зазначити, що обидві ці соціальні категорії є атрибутами регулювання інтраорганізаційних взаємодій. Однак лідерство і керівництво не тотожні поняття в силу специфіки їх протікання в організації. Керівництво – це статусна характеристика члена колективу, обумовлена ієрархічністю побудови соціальних організацій, яка передбачає право на управління. Лідерство визначається референтними для групи якостями, притаманними особистості. Ці якості можуть мати різні сфери походження: визначатися статусом (закон соціальної перцепції), що робить позиції лідера і керівника в організації тотожними, важливими професійними рисами (лідирства у діловій сфері); особливими властивостями носія (особистості), які сприяють оптимальним, з позиції суб'єкта та об'єкта управління, міжособистісним взаємодіям (у формальній і неформальній сферах діяльності). Тим не менше, ситуація, при якій позиції лідера і керівника в організації співпадають, є найбільш оптимальною для реалізації вітальних потреб як організації, тобто структури в цілому, так і її членів як функціональних елементів цієї структури.

Як зазначають автори підручника «Державна служба», актуальність управлінського лідерства на державній службі впливає із структурованої складності **компетентності сучасного керівника** та обов'язкового врахування в ній таких основних груп:

– усвідомлення, розуміння, готовність, бажання, здатність виражати державні інтереси: уміння узгоджувати публічні й особисті інтереси відповідно до вимог Конституції України та вітчизняного законодавства; висока професійна етика; почуття громадянської

відповідальності; професійні знання; володіння теорією управління; уміння оцінювати (національні, регіональні, світові) тенденції суспільного розвитку;

– *компетентність щодо стратегії та методології управління*: уміння користуватися інструментарієм стратегічного цілепокладання та мислення; здатність розробляти стратегію розвитку виходячи з урахування наявних альтернатив та оцінювання наслідків можливих і реально прийнятих рішень; володіння методами дидактики для реалізації поставлених цілей; раціональне налагоджування системи інформації та комунікації;

– *управлінська компетентність у соціальних питаннях*: уміння роз'яснити підлеглим цілі, зміст роботи, залучення їх до участі в розробці стратегії розвитку органів державної влади як соціальної мікросистеми; здатність управляти процесами комунікації шляхом координаційних та інтеграційних дій, підтримки процесів самоорганізації колективу підлеглих; уміння вирішувати кадрові питання, нести за це відповідальність, сприяти підвищенню кваліфікації та професіоналізму підлеглих; почуття суспільно-політичної відповідальності за діяльність власну та очолюваного підрозділу; уміння представляти цілі й цінності підрозділу в ньому самому та за його межами;

– *особистісна компетентність*: духовність та моральність, воля і громадянська мужність; різностороння й глибока освіченість; уміння розбиратися в людях; здатність до співробітництва та колективної роботи; бажання створювати нове і творчо працювати; володіння інтуїцією, візуалізацією (здатність прогностичного бачення); сила особистого впливу.

В умовах підготовки та проведення організаційних змін потрібні трансформаційні лідери, що володіють стратегічним баченням, високим інтелектуальним, творчим та інноваційним потенціалом, здатністю захоплювати оточуючих своїми ідеями, трансформувати ідеї в загальні цілі і фокусувати енергію персоналу на їх досягненні, вмінням співпрацювати, а також харизмою.

Інтелектуальні здібності трансформаційного лідера набувають особливого значення в умовах змін. Підвищені вимоги до інтелекту лідера обумовлені тим, що він ініціює процес творчого пошуку інноваційних шляхів вдосконалення діяльності організації, захоплюючи за собою послідовників, які, в свою чергу, починають відчувати потребу в інтелектуальних зусиллях і творчості. Таким чином, інтелектуальний лідер має потенціал для формування та культивування клімату інтелектуального збудження і заохочення в організації (активізації).

Активізація – це здатність і бажання трансформаційного лідера показати послідовникам нові можливості вирішення старих проблем, демонструвати реальність вирішення важких, застарілих проблем раціональним шляхом.

Трансформаційний лідер також має здатність генерувати ідеї і знаходити інноваційні рішення стандартних і нестандартних проблем. Цей лідер як би розчищає перспективу, дозволяє оточуючим побачити нові



можливості, приховані від них до недавнього часу, і формує напрямок найбільш ефективного вирішення поставлених завдань.

Здібності знаходження і надання підтримки творчим і талановитим людям також виділяють трансформаційного лідера. Ці здібності багато в чому детермінують ефективне управління у динамічно мінливому середовищі.

Ефективний трансформаційний лідер не обов'язково сам повинен бути генератором ідей і володіти видатними творчими здібностями, але у нього має бути розвинене чуття на творчих і талановитих людей. Він повинен розвинути в собі навичку виділення цих людей із загальної маси підлеглих і створення сприятливих умов для реалізації їх талантів, творчого та інноваційного потенціалу відповідно до цілей і завдань організації.

Однією з лідерських якостей, що визначають ефективність перетворень, є особливе бачення, тобто здатності відчувати прийдешні зміни організаційного середовища і своєчасно приймати переваги організаційної позиції, до якої необхідно прагнути в сьогоденні.

Потенціал трансформаційного лідера криється в здатності перетворення свого бачення майбутнього в доступні для послідовників символи, досягаючи розуміння своїх ідей і згоди щодо цілей організації. У цьому випадку лідер також пропонує послідовникам конкретний механізм реалізації своєї програми, пояснює, як слід діяти, і забезпечує їх необхідним ресурсним і технологічним підкріпленням. Дана якість дозволяє вселяти впевненість в реалістичності і привабливості проведення змін у відповідності зі своїм баченням організаційних цілей.

Однією з індивідуальних характеристик, яка значною мірою визначає успішність трансформаційного лідерства в умовах проведення змін і стратегічного управління в цілому, є тривалий часовий горизонт. Часовий горизонт – це здатність оглядати тривалі періоди часу і вибудовувати своє життя відповідно до взаємопов'язаності короткострокових і довгострокових цілей.

Часовий горизонт кожної людини унікальний і не пов'язаний з інтелектом. Навіть дуже розумна людина може не впоратися з роботою, яка вимагає перспективного мислення, тривалого часового горизонту. Короткий часовий горизонт створює проблему з прогнозуванням розвитку подій, так як індивід не має уявлення про те, що може і повинно відбутися через кілька років. Тому для індивіда з коротким тимчасовим горизонтом характерна орієнтація на короткострокові цілі.

Індивідуальний часовий горизонт є потенціалом трансформаційного лідера, оскільки зумовлює здатності стратегічного управління, розстановки пріоритетів і узгодження короткострокових і довгострокових цілей, а також прогнозування наслідків організаційної діяльності та зміни середовища.

Окремо слід відзначити харизму, якість, яке значно спрощує управління людськими ресурсами та розширює можливості

трансформаційного лідерства. Термін «харизма» був запозичений соціологом М. Вебером з католицької теології для аналізу концепції ідеальних типів панування. Він означає якусь виняткову якість особистості, яка є підставою для володіння владою. Харизма є особливим видом легітимності влади і лідерства, заснованій на виняткових властивостях лідера, що дозволяють йому здійснювати функції або пророка, або вождя, або реформатора. Харизма – це здатність індивіда вселяти навколишнім безумовну віру в себе, що на практиці призводить до несвідомої готовності до підпорядкування.

Значення харизми в управлінні відзначали багато дослідників. Харизматичні лідери справляють сильний вплив на людей, що дозволяє їм більш ефективно вирішувати поставлені завдання. Харизма трансформаційного лідера передбачає високий рівень довіри до нього персонально і його цілям, впевненості в ньому з боку підлеглих. Харизма також передбачає сильне бажання підлеглих ідентифікувати себе зі своїм лідером. Харизматичні лідери характеризуються здатністю формувати спільність бачення майбутнього. Як правило, вони апелюють до почуттів і цінностей, індивідуальної і групової ідентифікації послідовників. Їх дар полягає в здатності зв'язувати вирішення нагальних проблем з досягненням індивідуальних і групових цілей в майбутньому, створення і зміцнення впевненості в здатності досягнення бажаного.

Позитивний вплив харизматичного лідера на своїх послідовників полягає в зміні їх сприйняття, переконань і цінностей, цілей і потреб. Надихаючи послідовників силою своєї особистості і ідеями (інспірування), харизматичний лідер акумулює суспільну енергію, направляє її на реалізацію поставлених цілей, визначаючи високу мотивацію послідовників на досягнення результату.

Певною мірою, харизма є вродженою якістю людини. Однак на практиці не існує інструментів і методик вимірювання цієї вродженої особливості, як і знання, коли ця здатність проявиться. Разом з тим, дослідження у сфері лідерства свідчать, що кожен лідер може розвинути свій харизматичний потенціал.

Такі якості, як висока чутливість до зовнішнього середовища, розуміння емоційних станів і мотивації оточуючих, ораторський талант, вміння віртуозно використовувати свої ресурси впливу формують харизму лідера. Прояв цієї якості, в свою чергу, залежить від ступеня ідентифікації послідовників з тими цінностями, цілями, очікуваннями і колективними інтересами, які проголошує трансформаційний лідер. Харизма лідера також безпосередньо пов'язана з успішністю його зусиль з мотивації послідовників до досягнень і підвищення їх впевненості в собі.

Використання потенціалу трансформаційного лідерства в управлінні змінами на державній службі містить наступні взаємопов'язані елементи:

– розвиток лідером власних інформаційних і комунікативних каналів всередині і поза організацією при максимальному використанні потенціалу

вже сформованих формальних комунікативних систем;

- генерація впевненості в здатності організації здійснити бажані зміни з відповідними представниками адміністрації на основі розвитку комунікації та культури державної служби;

- розвиток здатності сприйняття державної служби в перспективі для знаходження оптимальних шляхів реалізації цілей проведення змін;

- створення умов для індивідуального розвитку керівників, яке може бути гарантією особистісної відповідальності за сприйняття змін середовища і поява нових можливостей для підвищення ефективності проведення організаційних змін;

- формування загального бачення і ясності сфер діяльності і рівня професійної майстерності ключових фахівців, які в сукупності визначають успіх проведення змін. Трансформаційне лідерство забезпечує підтримку і розвиток компетентності цих фахівців за допомогою спеціальних програм вдосконалення організаційної культури;

- досягнення згоди з партнерами та іншими зацікавленими організаціями щодо майбутньої програми проведення організаційних змін, мається на увазі узгодження тих аспектів, які безпосередньо стосуються інтересів цих організацій;

- формування команд та організація навчання командних методів діяльності для представників всіх рівнів управління.

Оптимізація управління людськими ресурсами в період проведення змін базується на теорії силового поля К. Левіна. Ефективна політика трансформаційного лідерства щодо персоналу, який повинен стати спонсором і агентом змін, обов'язково передбачає психологічні закономірності зміни реакцій державних службовців на ситуацію зміни звичного життєвого укладу. Закономірна послідовність зміни реакцій на зміни включає первинний шок як прояв психологічної неготовності до факту зміни звичного життєвого укладу; потім відхід від дійсності і відмова визнати об'єктивні зміни; потім визнання дійсності; і, нарешті, адаптація до нових реалій.

Усі державні службовці послідовно проходять стадії зміни ставлення до ситуації змін. Від трансформаційного лідерства залежить, скільки часу триватиме кожна стадія, і наскільки конструктивно або деструктивно реакції державних службовців будуть впливати на реалізацію стратегії проведення змін. Однак державні службовці проходять стадії зміни реакції на те, що відбувається не одночасно і не синхронно. Залежно від індивідуального досвіду, мотивів, очікувань, положення і статусу, особистісних властивостей і якостей кожен державний службовець оцінює і реагує на проведення змін по-своєму. Це об'єктивно робить його або прихильником проведення змін, або противником, або байдужим.

Здатність трансформаційного лідерства отримувати більший обсяг інформації про динаміку реакцій і мотивацію персоналу в порівнянні з

менеджментом, що використовує тільки формальні підходи до управління персоналом, визначає своєчасне і якісне виділення прихильників і противників змін, а також тих, хто вагається і байдужих.

Керуючі лідери і їх послідовники формують кістяк прихильників перетворень, виконуючи функції спонсорів і агентів змін. Роль ключових фігур, що мають лідерським потенціалом, управлінською та професійною компетентністю представляється дуже важливою для вибору найбільш придатних підходів до вирішення основних проблем проведення змін.

Феномен трансформаційного лідерства оптимальним чином підходить для ініціації і наснаги організаційних перетворень. Так, спочатку успіх проведення змін залежить від розуміння мети, спільності бачення і мотивації державних службовців. Результативність змін багато в чому визначається їх готовністю і здатністю до виконання ролей реформаторів. Саме спонсори і агенти змін повинні зайняти ключові силові позиції, які дозволить змінити сприйняття ситуації іншими державними службовцями від відчуття втрати до відчуття виграшу. Але ці ролі не прописані посадовими інструкціями, які регламентують сукупність формальних завдань. Керівник – адміністратор може проінформувати, проконтролювати, забезпечити проходження тієї чи іншої процедури. Але він не може вселити віру, надихнути на подолання перешкод, окрилити людей, якщо його лідерський потенціал незначний і відсутні навички його використання.

Саме лідерські навички в поєднанні з управлінським статусом складають оптимальне поєднання умов, що забезпечують широку підтримку програмам управління змінами на державній службі.

Діяльність трансформаційного лідерства щодо активізації процесу організаційних змін спрямована на подолання інерції. Найбільш ефективними методами подолання інерції в період змін фахівці вважають:

- зниження розбіжностей і протиріч з ключових питань проведення змін;
- зниження запізненого реагування на прояв внутрішніх протиріч;
- збільшення системи важелів, вдосконалення постановки цілей, планування і формування додаткових ресурсів;
- посилення наснаги і мотивації персоналу, зниження маси інерції.

Послідовність трансформаційного лідерства по формуванню команди підтримки змін визначають результативність діяльності по досягненню поставлених цілей.

Важко переоцінити значення трансформаційного лідерства в наданні позитивного впливу на супротивників змін, оскільки сила прихильників змін заснована на логіці і фактах, а сила опору – на негативних емоціях. Аналіз практики проведення змін показує, що противники змін не завжди чесні і відкриті щодо своїх істинних мотивів опору. Тому традиційні методи управлінського впливу не дозволяють ефективно вирішувати проблеми по зламу опору. Гнучкість методів і способів здійснення трансформаційного

лідерства, навпаки, забезпечує вирішення цих проблем.

Стримуючі сили також можуть бути всередині державної служби та за її межами. До них відносяться ті, хто не вірить в успішність проведення змін, або не розуміє своєї вигоди від реалізації мети змін. Як правило, причинами опору проведенню змін є сприйняття змін як загрози своїй безпеці і психологічного комфорту, відсутність розуміння індивідуальних переваг і вигод від проведення змін; побоювання хаосу внаслідок зламу сформованих правил і норм, страх невизначеності та невпевненості, сприйняття вимірювань як невинуватого тиску, недовіра до державної служби, антипатія до її окремих представників.

Заклопотаність теоретиків і практиків різноманітністю причин опору проведенню змін актуалізує інтерес до дослідження способів його подолання. Так, Дж. Коттер і Л. Шлесінгер виявили типові способи боротьби з опором проведенню змін. Серед них важлива роль належить вдосконаленню освіти і комунікації в організації. Розвиток компетентності персоналу у визначальних сферах проведення змін при одночасному підвищенні ефективності комунікації закономірно призводять до того, що більшість державних службовців починає усвідомлювати доцільність, розуміє логіку і потреби проведення змін, що дозволяють досягти розуміння державними службовцями своєї ролі в проведенні змін.

Також ефективним способом зниження опору змінам на державній службі є активізація участі персоналу в проведенні змін. Чим більше кожен державний службовець бере участь в обговоренні програми перетворень, розробці свого плану дій, погодження цих дій із зацікавленими особами і структурами, тим більше він зацікавлений в позитивному кінцевому результаті. Надання підтримки всім рушійним силам змін є ефективним способом боротьби з опором. Допомога і підтримка можуть бути різноманітними, у вигляді технічної допомоги, психологічної підтримки, організації навчання, дискусій і обговорень з метою досягнення консенсусу і так далі. Одним із способів зниження опору змінам є проведення переговорів з метою пошуку консенсусу. В арсеналі способів зниження опору підлеглих залишаються також маніпуляція, кооптація, явний і прихований примус. Значення трансформаційного лідерства в цьому питанні полягає в використанні різних технік позитивного впливу на персонал. Найбільш ефективними техніками є переконання персоналу в відсутності особистої користі і в обґрунтованості обраної стратегії; демонстрація привабливих стимулів зміни ставлення до перетворень; використання психологічних прийомів, що детермінують позитивну емоційну реакцію державних службовців; зміна співвідношення сил в колективі за допомогою нейтралізації та ізоляції супротивників змін.

Технології трансформаційного лідерства також включають використання можливостей і здібностей трансформаційного лідерства обходити, долати і руйнувати об'єктивні і суб'єктивні перешкоди на шляху

до наміченої мети в період проведення змін.

Перешкоди ефективному проведенню організаційних змін можуть бути двох видів: (а) об'єктивні (діючі структура культура і система комунікації організації, а також рівень компетентності і мотивації державних службовців); (б) суб'єктивні (відсутність у керівників впевненості в собі, ідеї та мети змін; домінування настроїв зневіри і безсилля).

Багато перешкод на шляху ефективного проведення організаційних змін безпосередньо пов'язані з домінуючими цінностями, традиціями і правилами. Основними культурними перешкодами вважаються наявність табу на обговорення деяких тем; надмірна регламентація діяльності, яка призводить до тунельного бачення керівників і підлеглих, при якому знижується можливість використання творчого потенціалу; зайва схильність приймати рішення на основі логіки, недооцінка почуттів та інтуїції у генерації альтернатив вирішення проблем; схильність ставити під сумнів рішення, які суперечать існуючим традиціям.

Таким чином, трансформаційне лідерство на публічній службі є обов'язковою умовою результативності та ефективності підготовки та проведення організаційних змін.

#### **4.5. Управління персоналом**

Для позначення діяльності з управління людьми в організаціях зарубіжними дослідниками використовується також кілька термінів: «human labors management» («управління трудовими ресурсами»), «personnel management» («УП»), «human resource management» («управління людськими ресурсами») та ін. Масове використання терміну «управління людськими ресурсами», що виник у середовищі економістів-професіоналів, спостерігалось в США в 80-і рр. минулого століття. Його введення пов'язувалося зі зміною традиційних підходів до роботи з персоналом та орієнтирів кадрової політики організацій і пояснювалося прагненням менеджменту організацій перейти до більш повного і раціонального використання людського потенціалу організацій в умовах зовнішнього середовища, для якої стали характерні підвищення динамічності та турбулентності, зростаюча конкуренція; зростання вартості робочої сили, зміни в трудовому законодавстві та ін. Внутрішнє середовище організацій відреагувало на ці зміни формуванням гнучких децентралізованих структур управління, перерозподілом влади по горизонталі, підвищенням вимог до активності, кваліфікації та відповідальності персоналу, переорієнтацією керівництва ділових організацій на відносини соціального партнерства та ін. Зараз термін «управління людськими ресурсами» в зарубіжній науці і практиці використовується дуже широко, хоча до сих пір трактується неоднозначно, його специфіка, порівняно з терміном «УП», все ще остаточно

не визначено. Серед безлічі існуючих трактувань можна виділити дві принципові точки зору. Перша полягає в тому, що терміни «управління людськими ресурсами», «УП», «кадровий менеджмент», «менеджмент персоналу», «управління кадрами» є синонімами.

Інша точка зору полягає в тому, що ці терміни означають різні явища. При цьому спостерігається кілька підходів:

1) введення терміну «управління людськими ресурсами» означає принципово новий напрям управлінської діяльності в сфері роботи з персоналом, в якому людський компонент організації має розглядатися як один з найважливіших ресурсів її успішного функціонування та розвитку, фактор її ефективності зростання, засіб досягнення стратегічних цілей. Відповідно при такому підході необхідна нова кадрова політика організації, орієнтована на задоволення потреб та інтересів працівників, поєднання особистих і організаційних інтересів;

2) введення терміну «управління людськими ресурсами» не вказує на принципово новий напрям управлінської діяльності в сфері роботи з персоналом, а скоріше означає певну (вищу) стадію розвитку УП в організації, пов'язану зі змінами принципів роботи з персоналом. У зв'язку з цим більшість традиційних напрямків та функцій в роботі з персоналом зберігається;

3) окремі точки зору на питання про специфіку управління людськими ресурсами зводяться до наступних укрупнених факторів: стратегічна орієнтація в роботі з персоналом; робота з динамічним зовнішнім середовищем; орієнтація на розвиток організації; професіоналізація кадрових служб і підвищення їх ролі в організаційній ієрархії; постійна орієнтація на розвиток персоналу; децентралізація кадрової роботи в організації тощо.

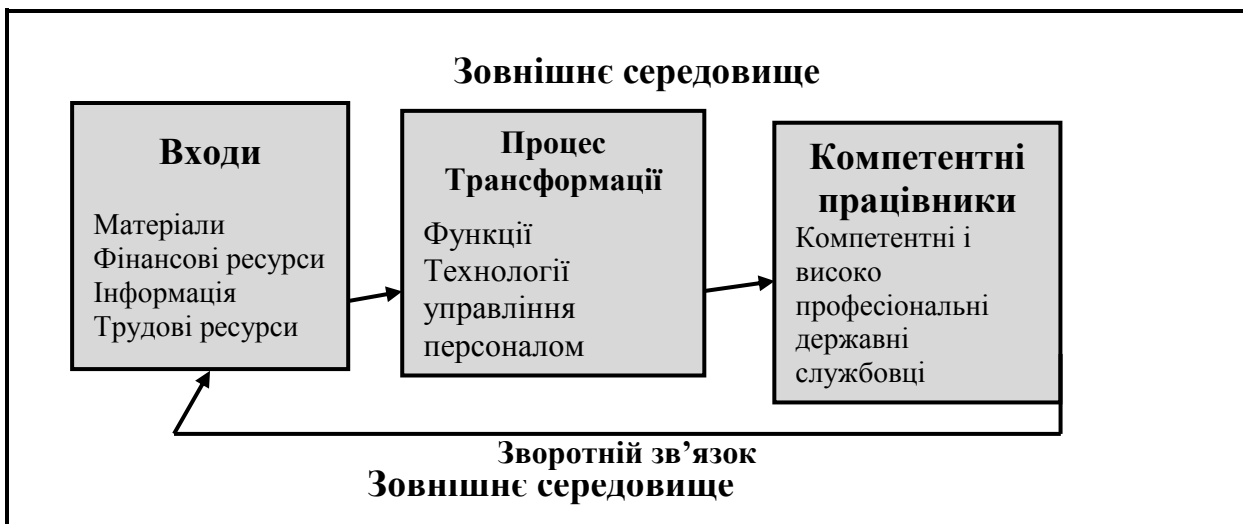




Рис. 33. Управління персоналом як відкрита система

Вдалою спробою інтеграції цих точок зору і розмежування традиційного «УП» і «сучасних підходів» до кадрової роботи є позиція Р. Марра і Г. Шмідта, які виділяють три відмінні риси між цими категоріями: перша – функція УП в разі «управління людськими ресурсами» представлена на найвищому рівні управління організацією; друга – кадрові менеджери (HR-менеджери) залучені в розробку стратегії організації; третя – лінійні менеджери беруть участь в реалізації програм управління людськими ресурсами.

Два перших підходи представляються нам принципово важливими і зовсім не виключають один одного, третій може бути без втрат інкорпорований в перші два. Резюмуючи вищесказане, категорію «управління людськими ресурсами» можна трактувати як принципово нове, засноване на визнання персоналу як найважливішого ресурсу та соціального партнера організації, напрямок менеджерської діяльності, що виник в результаті еволюції роботи з персоналом під впливом постійних змін середовища, для якого характерна стратегічна орієнтація, професіоналізація суб'єктів кадрової роботи та постійні інновації.

Для позначення об'єкта УП в сучасних дослідженнях частіше всього використовують два поняття – «персонал» і «кадри» (Табл. 7).

Очевидно, що поняття «кадри» семантично більш вузьке, ніж поняття «персонал», хоча в дослідженнях зазвичай їх використовують як ідентичні поняття.

Крім категорій «персонал», «кадри», дослідники користуються ще кількома, що відображають ставлення до людини як об'єкту організаційного життя: «робоча сила», «трудові ресурси», «людські ресурси», «людський капітал», «людський потенціал». Уточнимо етимологію цих понять (табл. 7). Очевидно, хронологічно першим в середині XIX в. виникло поняття «робоча сила». Поняття «ресурс» має інший зміст, буквально означаючи «запаси». Виникнення поняття відноситься до кінця XIX ст. Людина в даному випадку також розглядається як пасивний об'єкт зовнішнього управління.



Поняття «людські ресурси», більш ємне і сучасне, з'являється в 70-і рр. ХХ ст. воно, на відміну від політичного «кадри», організаційного «персонал» і економічного «капітал», є соціологічним поняттям. Часто категорія «людські ресурси» трактується в глобальному сенсі, наприклад «людські ресурси держави», «людські ресурси регіону». У локальному сенсі можна визначити об'єкт управління як «людські ресурси організації».

**Інтерпретація кадрової термінології**

Персонал	Персонал (від лат. Personalis - особистий) – «весь особовий склад працюючих, постійні і тимчасові фахівці, робітники і службовці». Персонал має кількісні та якісні характеристики. Кількісні характеристики відображають чисельність людей в організації; якісні – істотні кваліфікаційних характеристик працівників, тобто освіту, знання, досвід, навички; психофізіологічні – здатності співробітника, стан здоров'я, тип нервової системи та особистісні – цілі, потреби, інтереси, мотиви. У сучасному менеджменті зростає значимість якісних характеристик. Так, П. Друкер зауважує: «кількість майже не має сенсу відносно людей, що володіють знаннями. Їх якість має набагато більше значення».
Кадри	«основний штатний склад організації, що володіє необхідними здібностями для виконання її завдань»
Робоча сила	В даному понятті відбивається уявлення про людину як носія здібностей і якостей, які можуть продуктивно використовуватися в процесі праці.
Трудові ресурси	Населення, що володіє фізичною та інтелектуальною здатністю відповідно до умов відтворення робочої сили.
Людські ресурси	Містить як ресурсну трудову складову, тобто персонал і його якості, співвіднесені з конкретним робочим місцем, так і соціокультурні характеристики, особистісно-психологічні властивості людей, які проявляються в їх ставленні до організації, її місії та цілей, суб'єктів та об'єктів управління.
Людський чинник	Люди, які працюють в організаціях, об'єднаних для спільної діяльності та є не просто колективними співробітниками, але і колективними суб'єктами суспільного життя, мають економічну, соціальну та демографічну структуру. Термін характеризує все різноманіття якостей співробітника, що виявляється в процесі трудової діяльності (потенціал в сукупності своїх якісних характеристик). Разом з тим, він містить певну обмеженість: люди розглядаються не як головна цінність, а як фактор зовнішніх по відношенню до них процесів розвитку.
Людський капітал	Знання, навички та професійні здібності працівника; З позиції капіталу людина розглядається як об'єкт найбільш ефективних вкладень і суб'єкта, що перетворює їх сукупність в знання, навички з метою їх подальшої реалізації. В основі теорії людського капіталу лежить економічний підхід до людської поведінки.
Людський	Характеристика наявних, але, ймовірно, поки ще не

потенціал	використаних можливостей
-----------	--------------------------

Дослідниками питання визнається той факт, що за своїми характеристиками людські ресурси істотно відрізняються від будь-яких інших використовуваних організаціями ресурсів (матеріальних, інформаційних, фінансових, організаційних і ін.). Інтегруючи все сказане про цей вид ресурсів, можна зробити висновок, що специфіка людського ресурсу в тому, що це:

– особливо цінний (найважливіший), що визначає рівень функціонування та розвитку організації ресурс (саме людські ресурси приводять в рух всі інші ресурси організації, і в цьому полягає їх ключова роль);

– складний ресурс (люди наділені інтелектом і, на відміну від других ресурсів, їх участь у виробничому, а також будь-якому іншому процесі носить не механічний, а осмислений характер, внаслідок чого це важко передбачуваний та важкокерований ресурс). У деяких дослідженнях ця особливість людського ресурсу визначається як «чутливість»;

– динамічний ресурс (люди здатні до постійного вдосконалення та розвитку, що є найбільш важливим і довготривалим джерелом підвищення ефективності діяльності організації та її розвитку).

Унікальними рисами цього ресурсу є здатність постановки власних цілей, ініціювання і прояв активності, здатність до зміни своїх властивостей і своєї поведінки в часі, опір зовнішнім, в тому числі організуючим впливам, здатність до навчання, самопрограмування, самоконтролю, саморозвитку, співпраці та самоорганізації.

Саме унаслідок своїх особливих якостей цей ресурс виступає не тільки об'єктом, а й суб'єктом впливу на інші об'єкти; зумовлює доступ та ефективність використання інших організаційних ресурсів; дорожчає в міру експлуатації тощо.

Унаслідок наявності у людей як об'єктів УП потреб, інтересів, мотивів, психологічних характеристик, вони не тільки сприймають управлінський вплив, а й активно самі впливають на процес управління. В умовах ринкових відносин людські ресурси беруть участь у виборі місця роботи, беруть участь у формуванні системи мотивації та стимулювання, в адаптації, в навчанні, в професійних переміщеннях, захищають свої права і свободи. Їх участь як суб'єкта управління в організації виступає в різних формах: вироблення пропозицій щодо вдосконалення системи УП або окремих її функцій, коригування прийнятих рішень, оцінці рішень та технологій, участі в реалізації функцій. Розгляд персоналу в якості суб'єкта УП створює можливості для згуртування колективу, збагачує мотивацію до праці, сприяє гармонізації інтересів між різними сторонами управління. Ігнорування персоналу в якості суб'єкта УП веде до негативних наслідків, пов'язаних з відчуженням праці, протистояння адміністрації, страйків і саботажу тощо.

У 80-і рр. ХХ ст. з'являється термін ще один термін – «людський

чинник», який також підкреслює активну роль людини в організації.

Відображенням різкого зростання ролі персоналу в сучасному виробництві стала теорія людського капіталу, яка обґрунтовує особливе місце працівника серед різних видів капіталу, використовуваних на виробництві. Поняття «людський капітал» з'явилося в 90-х рр. ХХ ст. як складова людських ресурсів.

Професійний кадровий менеджмент в кінці минулого століття стає необхідний людині як об'єкту управління в організації та суб'єкту, який зацікавлений в підвищенні конкурентоспроможності організації, і соціуму, оскільки внесок в благополуччя країни і світової спільноти в першу чергу залежить від інтелекту професіоналів. Так, за оцінками Світового банку, 64 % загального світового багатства складають накопичені вкладення в людини (людський капітал), фізичний капітал як накопичені матеріальні блага становить всього 16 % загального світового багатства, природні багатства оцінюються в 20 %. Питома вага людського капіталу в таких високорозвинених промислових країнах, як Німеччина, Швеція, Японія, становить до 80 % національного багатства.

На наш погляд, жодна з наведених категорій, що використовуються окремо, не розкриває всіх особливостей персоналу, який є і ресурсом, і потенціалом, і капіталом організації. Люди, що працюють на підприємстві, виступали в якості об'єкта управління в будь-який з наведених трактувань в різні періоди історії менеджменту. Динаміка використовуваних термінів відображає динаміку розвитку науки і практики УП, в основі якої – ставлення до людини та її діяльності в організації. Протягом усього ХХ ст. відбувалася зміна концепцій управління людьми в організаціях і самими організаціями, обумовлена змінами в економічному, соціальному і технічному розвитку суспільства.

Необхідно розмежувати категорію «УП» з ще однією близькою категорією «кадрова політика». У науковій літературі кадрова політика найчастіше розуміється як складова частина загальної стратегічної політики організації, мета якої – забезпечення оптимального балансу процесу формування, використання і розвитку кількісного та якісного складу кадрів відповідно до потреб організації, вимог чинного законодавства, станом ринку праці.

Кадрову політику можна визначити як систему сформульованих цілей, принципів, форм і методів роботи з кадрами, що поширюються на всю сукупність працюючих в організації. Організаційна кадрова політика – це генеральний напрямок УП та його принципові положення, які спираються на наукові основи.

Категорії «УП» і «кадрова політика» генетично пов'язані: принципи кадрової політики, її цілі та напрямки реалізуються в УП, в його технологіях. У той же час практика УП дає інформацію для коригування змісту кадрової політики, розробки або уточнення її принципів, першочергових завдань,

нових або перспективних напрямків діяльності роботи з персоналом.

Тому поняття «кадрова політика» не слід ототожнювати з поняттям «УП» або протиставляти йому. Кадрову політику слід розглядати як соціальне явище, що відбиває найбільш загальні стратегічні напрямки діяльності суб'єкта соціального управління з формування, розвитку та використання персоналу організації.

Виходячи з наших уявлень про УП сучасна кадрова політика організації повинна бути спрямована на формування такої системи УП, яка б сприяла реалізації місії і цілей організації і в той же час була б спрямована на реалізацію цілей та інтересів її співробітників. Вона повинна включати рішення великого комплексу трудових, фінансово-економічних, соціально-психологічних, освітніх, інформаційних та інших питань, що забезпечують ефективну діяльність людини в організації. Важливо, щоб кадрова політика була осмислена і підтримана менеджментом організації та всім персоналом. Вона повинна відображатися як в документах (в Статуті, в Колективному договорі, в Правилах внутрішнього трудового розпорядку, в Положенні про оплату праці та ін.), так і у вигляді «озвучених» законів і правил.

Кадрова політика, що є складовою частиною загальної політики організації, природно, буде змінюватися вслід за перетвореннями в системі управління організацією: на етапі формування організації, на етапі її зростання, на етапі стабілізації, в ситуації кризи.

Виходячи з визначень базових категорій можна припустити, що об'єктом УП є люди, що працюють в організації, відносини між ними, що складаються в процесі праці і управління, і кадрові процеси.

Предметною сферою УП є механізми впливу на людей, на організаційні відносини, на кадрові процеси, що відбуваються в організації з метою забезпечення успішного виконання персоналом своїх професійних функцій на основі раціонального використання професійних, ділових і особистісних здібностей персоналу організації. Внаслідок специфіки предметної сфери, УП по суті є поведінковою наукою, за характером – соціальної дисципліною.

Як відносно самостійна, організована, функціонуюча та динамічна система УП має кілька рівнів: методологічний – розробка концепцій, теорій, категоріального апарату, загальних принципів, цілей і завдань УП організації; методичний – розробка методів і кадрових технологій; організаційний – реалізація кадрових технологій.

## Передумови розвитку управління персоналом

Назва концепції	Зміст
Нормативна	розглядає не тільки індивідів, їх інтереси, потреби і поведінку в межах існуючих інституційних утворень, а й інституційне середовище, найважливішим елементом якого є норма
інституційно-раціонального вибору	відображає спробу «раціоналізувати» норми управління, тобто побачити в них результат усвідомленого, раціонального вибору керівниками.
інституційних і когнітивних обмежень раціонального вибору, Г. Саймон (1916-2001)	розробив моделі обмеженої раціональності, що впливають на раціональну поведінку в процесі УП (рис. 32).
інституційної рівноваги	Врахування інституціональної координації, сумісності та взаємодії
проектування інституційної моделі УП	розробка моделі та обґрунтування технології УП
планування УП	Відповідність нормам, що регулюють УП в організації
інституціональних змін	Врахування впливу змін в інст.середовищі



Рис. 34. Моделі раціонального вибору (за Г. Саймоном).

На наш погляд, норма в процесі розвитку УП виступає базовим регулятором взаємодії між керуючими і керованими, так як за допомогою неї визначається, як повинен вести себе управлінець в різних ситуаціях. Основними елементами нормативної регуляції процесу УП, є: суб'єкти управління, що визначають групу людей, до яких може бути застосована норма управління; фактори, що впливають на норму управління; умови, при яких діє норма управління. У цьому плані норми виступають як регулятори соціальної поведінки. Раціональний вибір оптимальних норм управління стикається з низкою труднощів: *по-перше*, ефективні норми управління припускають наявність згоди між учасниками управління; *по-друге*, послідовний вибір ефективних норм управління пов'язаний з наявністю попереднього консенсусу про способи його досягнення; *по-третє*, для ранжування колективних переваг.

У процесі УП склалася наступна послідовність раціональної діяльності керівників (рис. 34).

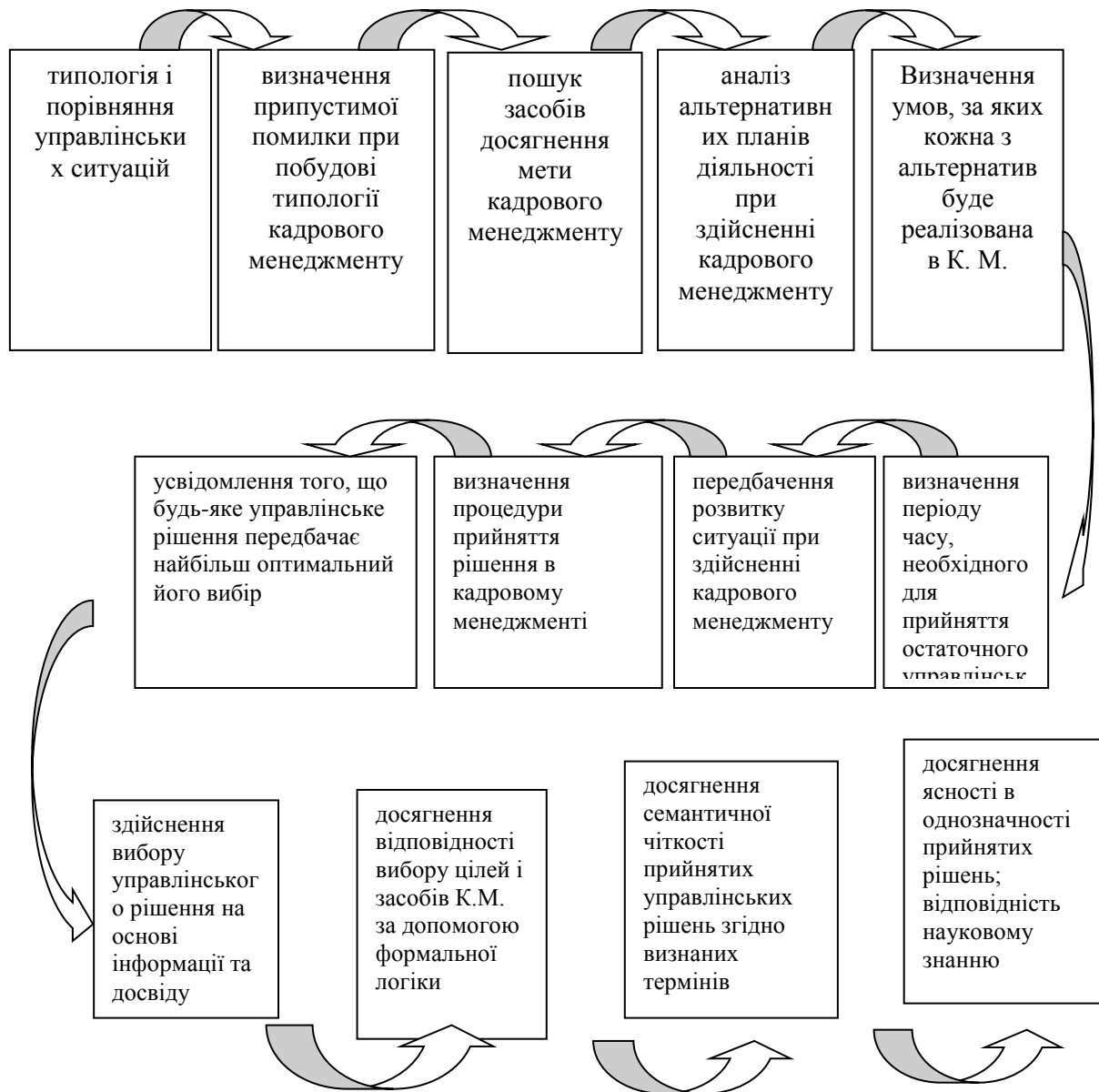


Рис. 35. Логічна модель раціональної діяльності управлінців





Рис. 36. Система управління персоналом органів публічної влади

На наш погляд, наведені вище елементи раціональної діяльності в

цілому обумовлюють інституціоналізацію раціональної поведінки в УП.

Теоретичні положення концепції інституціональних та когнітивних обмежень раціонального вибору в УП свідчать про те, що ступінь раціонального вибору залежить від обсягу інформації та процедури прийняття управлінського рішення, що передбачає застосування найбільш обґрунтованої дії при його здійсненні.

Відповідно концепції інституціональної рівноваги, під час дослідження УП слід враховувати низку проблем, що виникають в процесі взаємодії між керівниками:

- проблема координації, вирішення якої потребує введення додаткових інституційних умов, а також наявності певних угод в УП;
  - проблема сумісності, яка полягає в тому, що управлінці не можуть
  - узгодити свої дії, якщо відповідні інститути не обмежують і не «спрямовують» вибір стратегій управління;
  - проблема кооперації, яка вимагає введення інституційних обмежень і норм для здійснення кооперації в УП;
  - проблема взаємодії, тобто узгодження основних зусиль в управлінні.
- У цьому випадку також вводяться інституційні обмеження за метою, місцем, часом, способами, характером розв'язуваних управлінських завдань;
- проблема справедливості, що передбачає введення інститутів, які справедливо оцінюють результати діяльності кожного керівника.

На думку деяких науковців рішення вище означених проблем, а також досягнення рівноваги в УП передбачає: збільшення кількості точок рівноваги через формування змішаних і еволюційних стратегій; формування репутації (заданих ролей); завдання «задовільних» критеріїв вибору альтернатив; вибір єдиної рівноваги з декількох рівноважних результатів за допомогою угод і «фокальних точок» (точок дотику); завдання критеріїв вибору альтернатив на основі цінностей; зміна структури переваг індивіда (керівника).

#### **4.6. Еволюція теорії управління персоналом**

У розвитку управління персоналом як професійної діяльності у першій половині минулого століття виокремлюються дві принципово нові доктрини: наукового управління, або наукової організації праці та людських відносин.

Якщо перша доктрина акцентувала увагу на використанні методів оптимізації організаційних, технічних і соціальних компонентів виробничих систем, то друга доктрина прагнула розкрити значення морально-психологічних і соціально-організаційних чинників в ефективному функціонуванні персоналу організацій.

Набагато складніше дати одновимірну класифікацію для підходів, які застосовувались в роботі з персоналом у другій половині ХХ ст. Поява багатьох шкіл (в тому числі національних) у сфері УП, взаємний обмін

досвідом роблять досить сумнівною однозначну класифікацію цих підходів. Швидше, можна говорити про парадигмальну спрямованість «тектонічних» зрушень, що відбуваються в домінуючих концептуальних схемах управлінського мислення. Людиноцентрований підхід, гуманізація, максимальне залучення персоналу в управління, демократизація стилю організаційної поведінки та делегування відповідальності, якість організаційного середовища персоналу, інвестування в розвиток людського капіталу, багатофункціональні співробітники та управлінські команди – такий неповний перелік ключових характеристик згаданих змін. Їх природа – у трансформації форм організації спільної діяльності у минулому столітті.

У цей період відбувається становлення партиципативної організаційної культури, а ті трансформації, яких зазнавали бюрократична та органічна культури, послідовно генерували парадигми УП зарубіжних країн.

Аналіз вітчизняної та зарубіжної літератури дозволяє реконструювати логіку послідовного виникнення зазначених підходів стосовно до сфери УП (Табл. 9). Колективістська за своєю природою ідеологія професіоналізму, властива масовим професіям, до середини минулого століття стала гальмом на шляху науково-технічного прогресу, оскільки впровадження технічних інновацій витісняло масову малокваліфіковану працю, що обумовило появу доктрини – «контрактації відповідальності», що отримала розповсюдження в розвинених країнах у 60-70-і рр. ХХ ст.

Однак орієнтація на споживчу мотивацію працівника, гіпертрофія егоїстичної моралі вели до ерозії морально-психологічного клімату організації, знижуючи в цілому ефективність її діяльності. Тому природним виглядає повернення (в тій чи іншій формі) до колективістських цінностей, що забезпечує здорову атмосферу в організаціях, де працівники, поєднані в тимчасові і постійні робочі групи, займаються складноорганізованою спільною діяльністю.

В умовах глибокої структурної кризи 70-х рр. створення оптимальної, з точки зору вирішення, як правило, неординарних проблем, форми організації для таких робочих груп стало самоцінним завданням та знайшло вираз в ідеології «командного менеджменту».

## Доктрини управління персоналом

Назва доктрини	Ідея	Зміст
наукової організації праці	використання методів оптимізації організаційних, технічних і соціальних компонентів виробничих систем	Її основні постулати: нормування праці, контроль за діяльністю, заробітна плата – ключові фактори управління. Ініціативність, креативність, винахідливість – аспекти, які притаманні далеко не всім працівникам. Доцільно «розкласти» виробничий процес на елементи, відносно прості процедури й відповідним чином організувати процес
людських відносин	Гуманізація трудових відносин, залучення працівників до обговорення питань, що стосуються їх професійної діяльності, використання позитивних ефектів групової самоорганізації	реалізація вперше надала найманому працівнику статус (хоча і нерівноправного) партнера у взаєминах з менеджером, коли необхідно було врегулювати найскладніші соціальні і трудові питання. Гарантією цього стилю взаємовідносин мала стати тільки колективістська солідарність працівників, що знаходить інституціональний вираз в діяльності профспілок.
контракції відповідальності	Стимулювання індивідуального професійного розвитку за рахунок включення механізмів особистої зацікавленості та персональної відповідальності	Її застосування було спрямоване на те, щоб через підвищення активності персоналу забезпечити зростання конкуренто-спроможності організації.
командний менеджмент	Соціокультурна креативність самих співробітників, їх безпосередня участь в самоорганізації та самоврядуванні спільної діяльності	взаємний контроль, взаємодопомога та взаємозамінність, прояснення загальних цінностей та цілей, що визначають поведінку кожного члена команди, колективна відповідальність за результати і високу ефективність роботи, усілякий розвиток і використання індивідуального та групового потенціалів

Таким чином, можна говорити про чотири основні парадигми в УП у ХХ ст. : доктрина наукової організації праці; доктрина людських відносин; доктрина контрактації індивідуальної відповідальності; доктрина командного менеджменту. Причому остання парадигма являє собою органічний синтез послідовних трансформацій, які історично передували партиципативній організаційній культурі. І з цієї точки зору відсутність в тій чи іншій національній чи корпоративній організаційній культурі попередніх і модернізованих елементів усіх трьох організаційних культур – бюрократичної, органічної та підприємницької – робить дуже проблематичною повноцінну реалізацію доктрини командного менеджменту внаслідок недостатньо ефективної організації діяльності, неадекватного морально-психологічного настрою чи (та) низького рівня професіоналізму. Ця детермінованість ступенем зрілості національної та корпоративної організаційної культури застосування передових способів в управлінні персоналом пояснює, зокрема, неможливість штучного перенесення навіть найефективнішого інструментарію кадрової роботи в практику вітчизняних кадрових служб. Скористаємося класифікаційною схемою, запропонованою Д. Коулом (Cole D. W., 1989), щоб розкрити специфіку кожної з виділених парадигм КМ (табл. 10).

В еволюції теорії та практики зарубіжного УП можна виділити фази, пов'язані з адаптацією як нових технологій менеджменту, так і специфічних підходів у кадровій роботі. Справжня революція в кадровій роботі була викликана застосуванням після Другої світової війни ідей системного підходу до лідерства (Ф. Фідлер).

Це значною мірою зумовило виникнення принципово нової технології УП – управління людськими ресурсами, яка досить швидко була інкорпорована в систему стратегічного менеджменту. З цього моменту функція УП стає компетенцією вищих посадових осіб організації. Змінився і характер кадрової політики: вона стала більш активною і цілеспрямованою.

Виділяються три основні моделі УП (рис.33).

Істотна відмінність останньої моделі від двох попередніх, традиційних, явна. Однак для вітчизняних кадрових служб, які поки що тільки оволодівають технологіями УП, відмінність між традиційними методами УП і методологією управління людськими ресурсами певною мірою носить умоглядний характер. Тому звернемося до аналізу закордонного досвіду, щоб рельєфніше окреслити переваги та недоліки цих двох напрямів УП.

Хоча відмінності навіть всередині національних традицій УП значні, можна виділити низку загальних характеристик цієї практики УП, що склалися та отримали поширення в ХХ столітті в корпораціях розвинених країн (рис. 34).

**Специфіка парадигм управління персоналом**

Тип домінуючої організаційної культури / Орієнтири діяльності менеджера з персоналу:	
бюрократична	<p>працівники – природжені ледарі, пасивні, що потребують маніпулювання та контролю з боку організації, тому менеджер, що несе відповідальність за функціонування персоналу організації, повинен приділяти особливу увагу стимулюванню роботи підлеглих; для працівників спонукальним мотивом в першу чергу є економічний інтерес, тому слід робити все для того, щоб забезпечити їм максимальний дохід; організаційна структура повинна бути спроектована таким чином, щоб контролювати бажання працівників та максимальною мірою нейтралізувати можливі наслідки їх непередбачуваних дій; оскільки працівники за своєю натурою схильні протидіяти цілям, що встановлені організацією, та в основному не здатні на жорсткий самоконтроль і самодисципліну, необхідний надійний зовнішній контроль за їх діяльністю, щоб забезпечити досягнення поставлених керівництвом цілей; на керівну роботу можуть висуватися ті деякі працівники, які здатні до самоконтролю і мають високу мотивацію, цілеспрямовані і честолюбні.</p>
організаційна	<p>працівники стурбовані в основному соціальними потребами і знаходять почуття самоідентичності тільки у взаєминах з іншими людьми; раціоналізація виробництва і вузька спеціалізація призводять до того, що сенс своєї виробничої діяльності працівники бачать не в самій роботі, а в соціальних відносинах, які складаються в процесі праці; працівники більшою мірою схильні реагувати на вплив своїх товаришів, ніж на ініціативи керівництва; високий рівень згуртованості робить групову думку основним джерелом морального авторитету для членів трудового колективу; працівники схильні позитивно реагувати на ініціативи керівництва, коли воно враховує соціальні потреби своїх підлеглих і, в першу чергу, потребу в громадському визнанні.</p>

<p>підприємницька</p>	<p>працівники цікавляться тільки своїми особистими цілями. Вони байдужі до специфічних завдань організації, крім такої універсальної мети, як досягнення максимального прибутку. За цього з ними краще не обговорювати ці завдання, щоб не викликати зайвого опору при їх реалізації; кращий спосіб змусити організацію працювати – найняти наполегливих, агресивно налаштованих людей і постаратися зберегти контроль над ними в умовах постійно мінливого зовнішнього середовища. Не виключено, що в цьому агресивному середовищі детальне опрацювання завдань організації виявиться безглуздою справою, оскільки вирішальним чинником є ініціатива самих працівників; найбільш ефективний спосіб мотивації працівників – виклик, який відкриває гарну можливість для їх самореалізації. При цьому виклик повинен бути сумірний потенціалу працівників, а менеджеру слід передбачити в разі успіху гідну винагороду; владні повноваження рідко кому-небудь делегуються через небезпеку можливої помилки. Працівники вільні у своїх діях, поки роблять «правильні» речі; відповідальність не пропонується працівникам, але вона приймається на себе тими, хто готовий за будь-яких обставин виконати свої зобов'язання, незважаючи на зв'язаний з цим ризик. Саме ці якості особливо високо цінуються в підлеглих, що створює в колективі атмосферу підвищеної тривожності та – спонукає працівників працювати з повною самовіддачею; для таких одержимих роботою підприємливих людей не мають особливого значення посади і звання, що дає менеджеру певну свободу маневру при обмежених фінансових ресурсах.</p>
<p>партисипативна</p>	<p>переважна більшість працівників готові напружено працювати заради досягнення цілей, які перебувають за межами їх особистих інтересів; кожен індивідуум унікальний, тому стандартні управлінські підходи не спрацьовують, а повинні бути сформульовані стосовно конкретної людини та певної ситуації; індивідууми досить гнучкі для того, щоб органічно поєднувати свої особисті цілі з цілями команди, якщо сама команда уявляє собі, до чого вона прагне; взаємодоповнюючі здібностей членів команди і сформованість основних ціннісних настанов забезпечує повноцінне використання індивідуальних навичок і вмінь при досягненні загальнокомандних цілей; для координації зусиль багатьох людей необхідні наявність ефективної комунікації між членами групи, цілі повинні формулюватися таким чином, щоб енергія фахівців могла бути конструктивно спрямована на їх досягнення, потрібні новий тип керівництва і освоєння нових умінь та навичок всіма членами команди; процес командоутворення передбачає активну участь усіх членів команди в аналізі проблем і перспектив, плануванні спільних дій, оцінці (і самооцінці) отриманих результатів та індивідуального внеску у загальну роботу.</p>

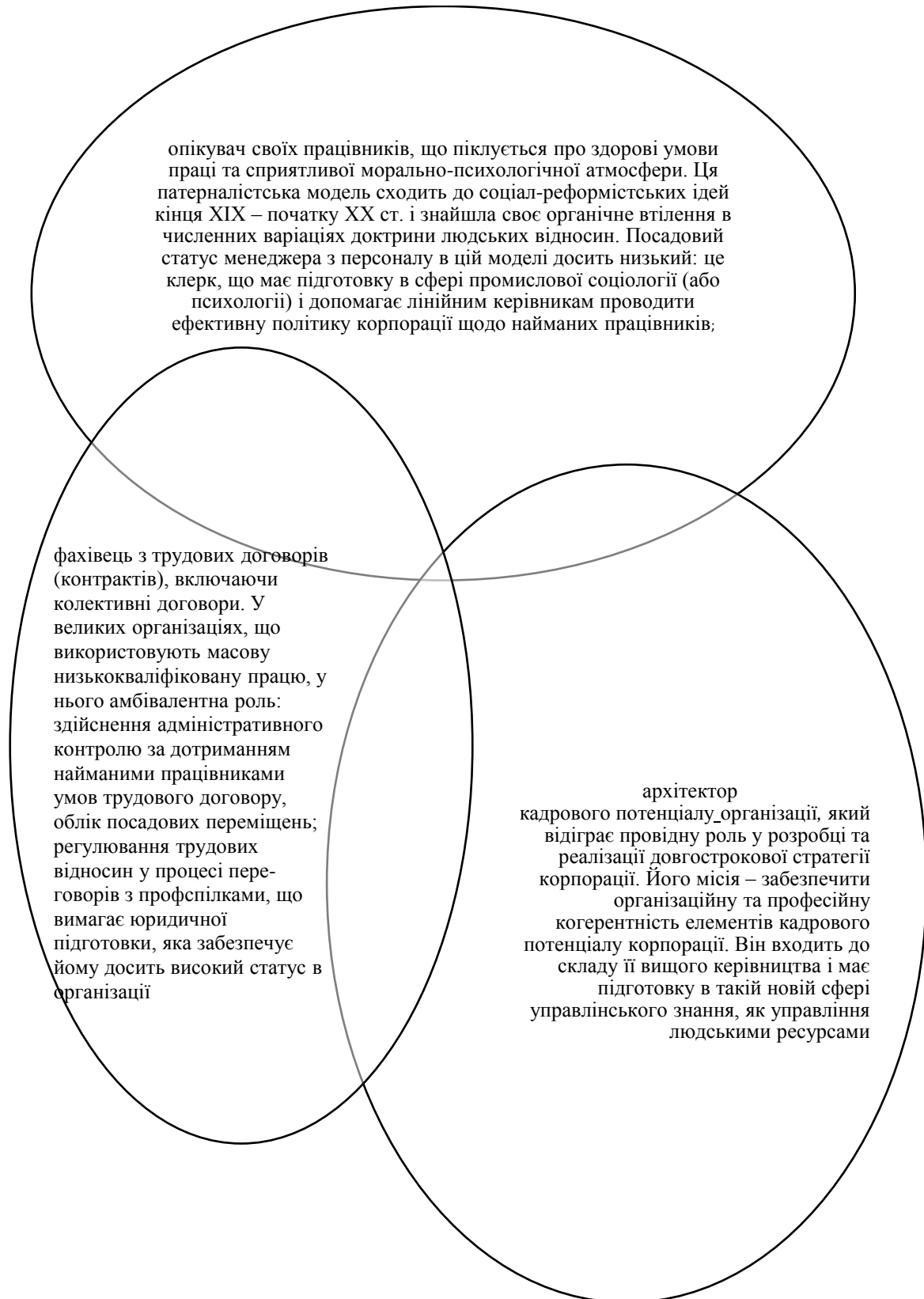


Рис. 37. Рольові моделі менеджера з персоналу



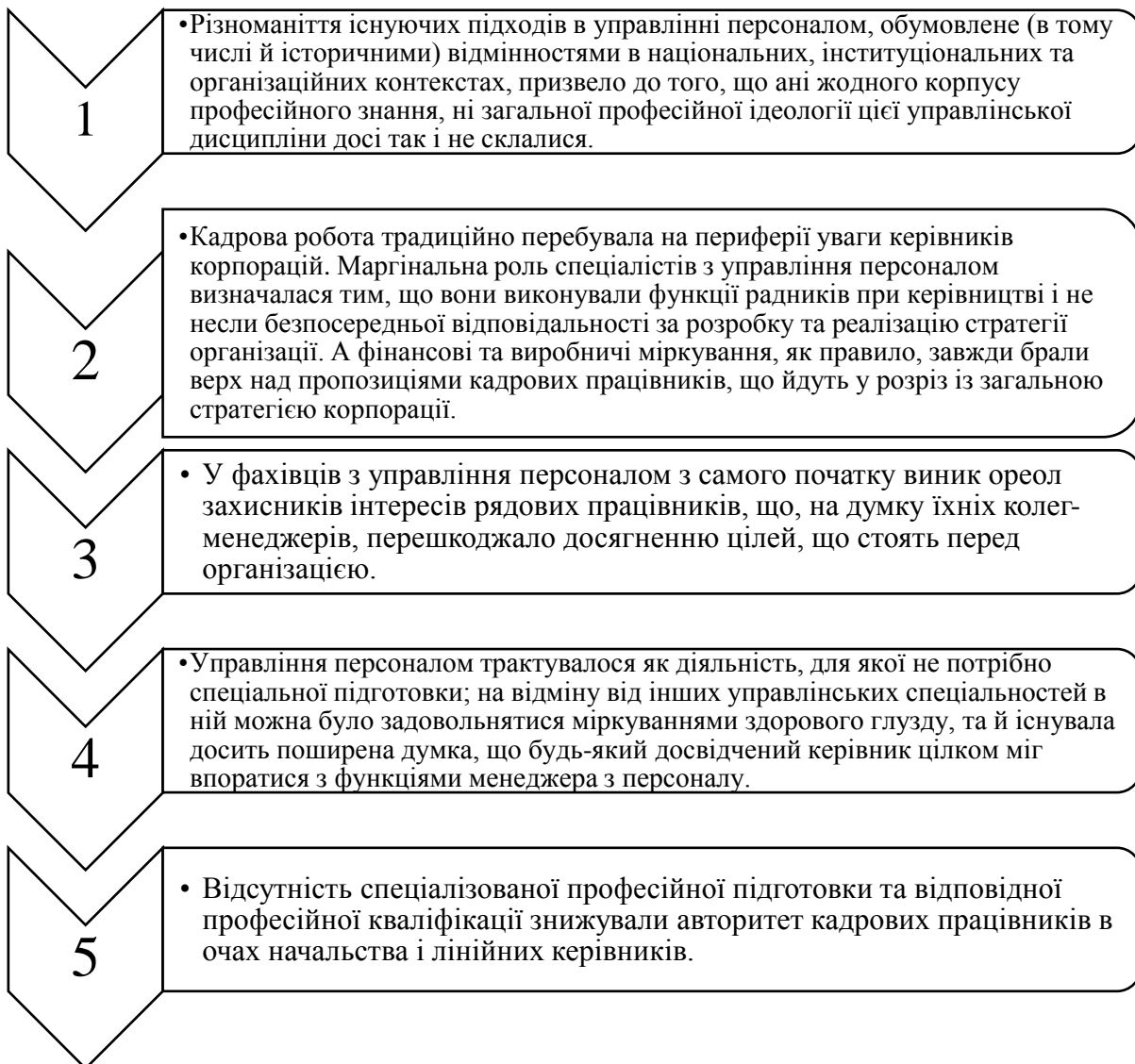


Рис. 38. Загальні характеристики традиційної практики УП

На тлі радикальних змін у корпоративному менеджменті за останні 25-30 років дивним виглядає сам факт, що УП, що становило досить пересічну і маргінальну управлінську діяльність, не зникло зовсім, а, навпаки, переживає справжній розквіт. Основна причина – в практиці УП з 80-х рр. починає домінувати третя, «архітектурна» модель.

Трансформація УП шляхом перетворення УП на управління людськими ресурсами знайшла свій вираз в наступних основних тенденціях:

– всі останні роки в розвинених країнах спостерігається відносно та абсолютне зростання кількості працівників кадрових служб;

– підвищився статус цієї професії: керівники кадрових служб в більшості корпорацій стали входити до складу правління і навіть до складу рад директорів;

– різко зросла увага до рівня професійної підготовки менеджерів з

персоналу;

– в умовах зростаючої конкуренції (у тому числі й висококваліфікованих кадрів) ізоляція кадрової політики від загальної стратегії управління згубно впливала на успішність діяльності корпорації в цілому.

Йдеться про консолідацію навколо управлінської «вертикалі» всіх функцій УП, що виразилася в появі стратегічного рівня в управлінні людськими ресурсами. Замість досить фрагментизованої структури УП, що існувала в епоху домінування першої і другої моделей УП, складається система менеджменту, орієнтована в першу чергу на розвиток людського капіталу. Місія цієї системи – в числі інших пріоритетних стратегічних цілей корпорації реалізувати і ключові цілі її кадрової політики.

Британський фахівець у сфері УП Д. Гест (Guest D., 1989) вважає, що кадрова політика корпорації повинна забезпечити такі настанови (рис. 39).

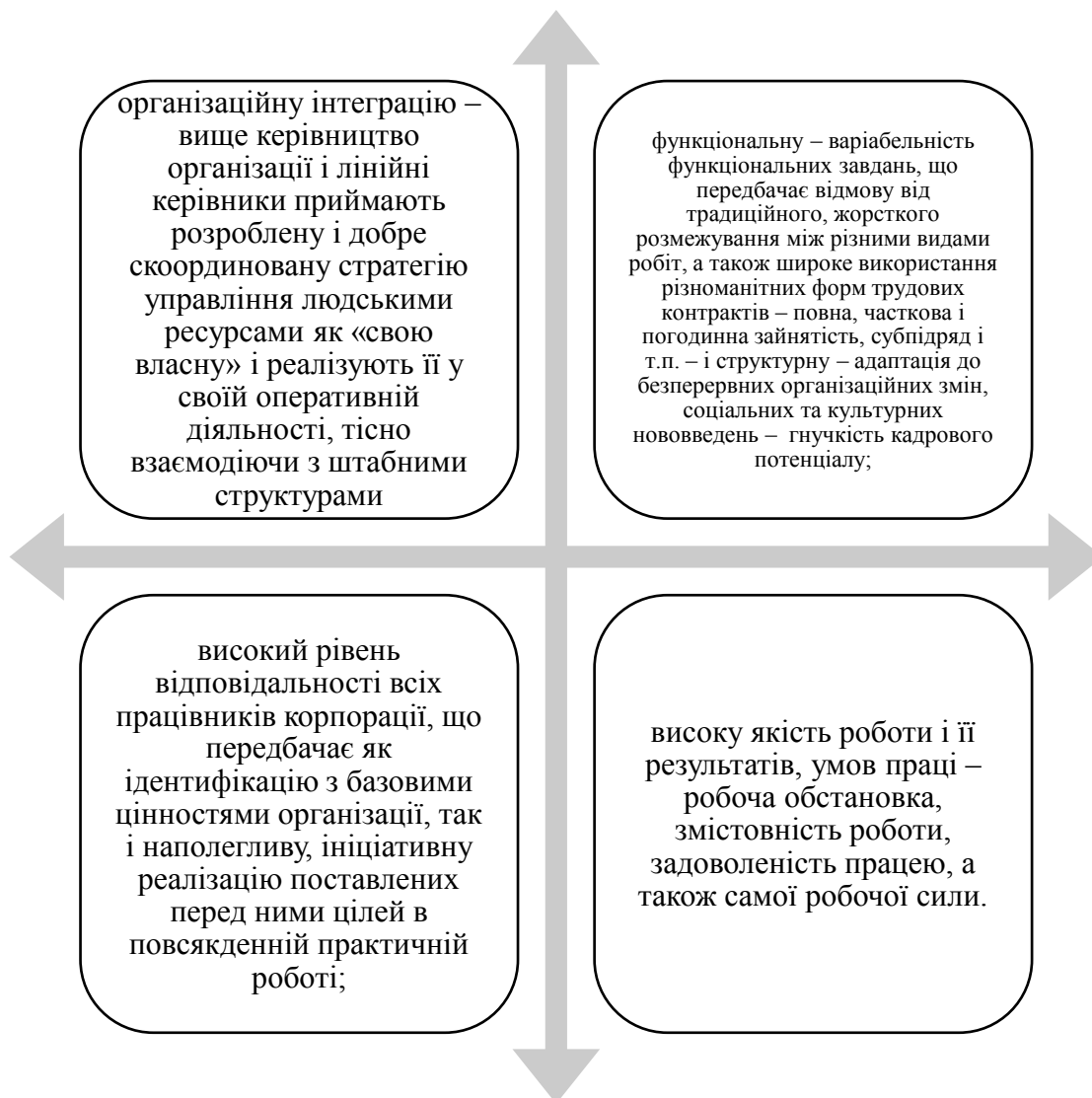


Рис. 39. Цільові настанови архітектурної моделі УП

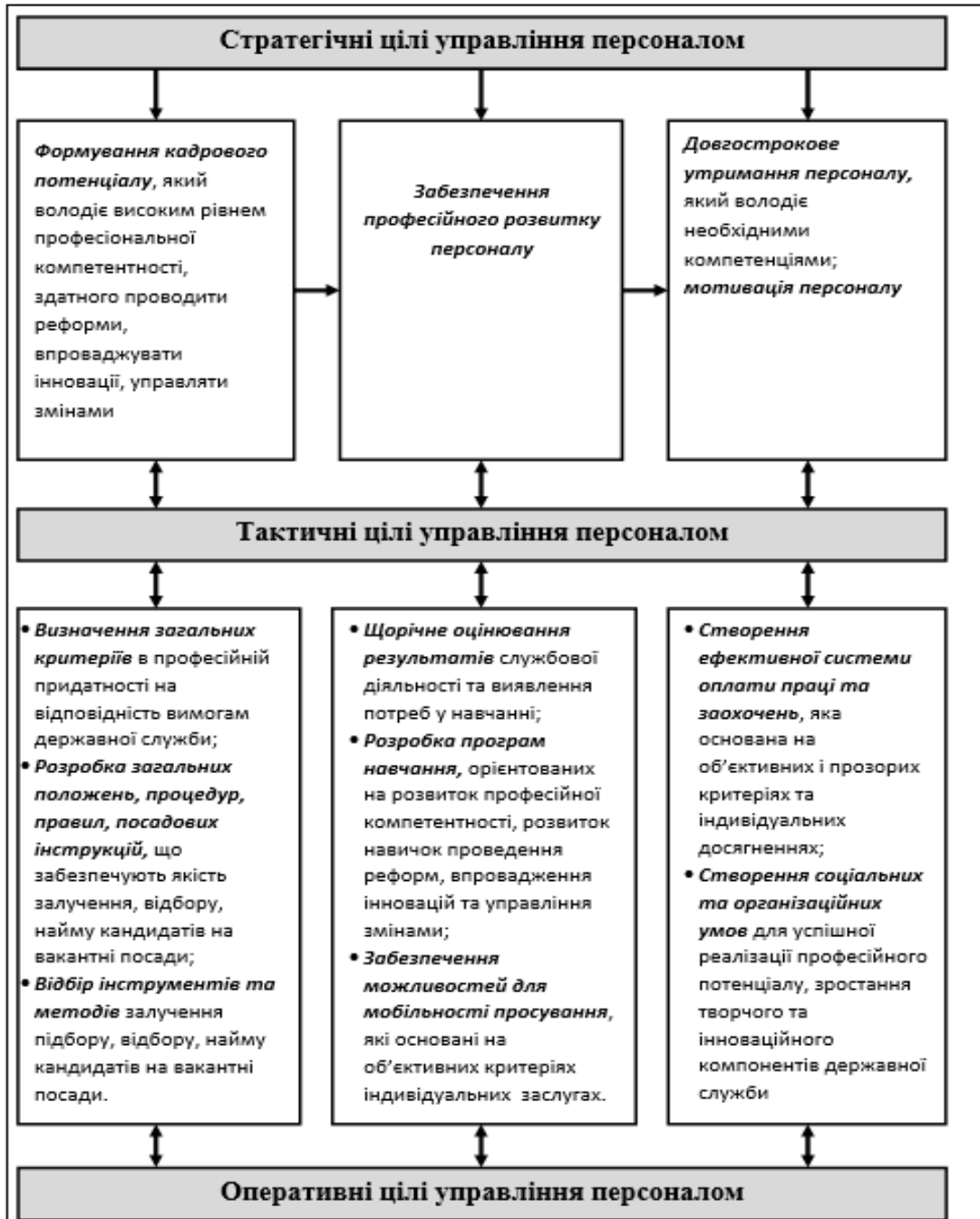


Рис. 40. Цільовий взаємозв'язок в системі управління персоналом

Зазначені цільові настанови можна розглядати як конкретизацію імперативів спільно-творчої діяльності в практику сучасного УП. Дійсно, практично в кожній з настанов виявляються імпульси не тільки соціальної, а й культурної, індивідуальної та моральної творчості. Якщо імперативи спільно-творчої діяльності втілюються в життя сучасних (точніше, постсучасних) організацій, то організаційні системи набувають зовсім унікальних рис. В ідеології менеджменту 90-х рр. ХХ ст. у цих – відкритих до постійних новацій організаційних систем з'явилися, поки що багато в чому метафоричні назви – «глобальні організації», «організації без кордонів», «організації, що навчаються», організації – «відкрита книга».

Очевидно, що для таких систем потрібна нова когорта менеджерів-професіоналів, в першу чергу, в сфері УП. Але перш ніж з'ясувати особливості діяльності менеджерів з персоналу нової формації, встановимо істотні відмінності між двома напрямками КМ: управлінням персоналом та управлінням людськими ресурсами (табл. 11).



Рис. 41. Процес управління персоналом

**Відмінності між управлінням  
персоналом та управлінням людськими ресурсами**

<b>Ознаки</b>	<b>Управління персоналом</b>	<b>Управління людськими ресурсами</b>
Орієнтація	на потреби персоналу	на потреби самої організації в робочій силі
Пріоритети кадрового менеджменту	існуючим кадровим потенціалом організації	результатами функціонального аналізу наявних і проєктованих робочих місць
Характер кадрової політики	пасивна та реактивна	стратегічна та активна
Участь лінійних керівників	Відсутня	кадрова робота керівників всіх ланок інтегрується в систему КМ
Цінності	колективістські	індивідуалістичні
Мета менеджера з УП	прагнув заощадити на витратах, пов'язаних з відтворенням робочої сили (а тому й не був зацікавлений в інвестиціях в людський капітал)	підвищення ефективності довго-строкових інвестицій в людський капітал, що забезпечують постійне професійне зростання працівників й покращення якості умов праці.
Концентрація уваги	на пересічних працівниках	на управлінський штат: саме компетентність менеджерів виявляється ключовим елементом кадрового потенціалу організації
Організаційна культура	Слабка, побудована на відносинах субординації та авторитарності	сильна та адаптивна, яка стимулює атмосферу взаємної відповідальності найманого працівника та роботодавця, прагнення всіх працівників корпорації зробити її «найкращою компанією» за рахунок підтримки ініціативи на всіх рівнях організації, постійних технічних і організаційних нововведень, відкритого обговорення проблем.

Технологія управління людськими ресурсами дає синергетичний ефект, якщо в корпорації дотримуються як мінімум таких умов:

- відносно добре розвинена система адаптації до зовнішнього і внутрішнього ринку праці (індивідуальне планування кар'єри, підготовка і перепідготовка персоналу, стимулювання професійного зростання та ротації кадрів);

- є гнучкі системи організації робіт (гуртки якості, автономні робочі групи);

- використовуються системи оплати, побудовані на принципах всебічного обліку персонального внеску (у тому числі і самими працівниками) та (або) рівня професійної компетентності (знання, вміння і навички, якими реально оволоділи працівники);

- підтримується досить високий рівень участі окремих працівників та робочих груп у розробці та прийнятті управлінських рішень, що стосуються їх повсякденної роботи;

- застосовується практика делегування повноважень підлеглим;

- функціонує розгалужена система організаційної комунікації, що забезпечує дво- і багатосторонні вертикальні, горизонтальні і діагональні зв'язки всередині організації.

Оскільки управління людськими ресурсами складалося в межах парадигми контрактації індивідуальної відповідальності, то ця технологія спочатку протистояла колективістським (плюралістичним, тобто враховуючим відмінність інтересів роботодавців, менеджерів та рядових працівників, за термінологією британської школи УП) підходам. Однак управління людськими ресурсами не можна однозначно відносити і до унітаристських підходів, які проповідували єдність інтересів всіх співробітників корпорації.

У цьому напрямі УП за його більш ніж сорокарічну історію можна виділити два підходи: раціоналістичний (висока ступінь адаптованості організації до конкурентного середовища забезпечується гнучкістю форм контрактації персоналу, інтенсифікації праці висококваліфікованих працівників та участю працівників у розподілі прибутків) і гуманістичний (відповідальність за створення конкурентних переваг організації беруть на себе самі працівники, та їх залученість у справи корпорації досягається за рахунок таких чинників, як ефективна організаційна комунікація, висока мотивація та гнучке керівництво). І в цих двох підходах легко виявити їх вкоріненість у попередніх парадигмах – наукової організації праці та людських відносин.

Раціоналістичний підхід в управлінні людськими ресурсами виходить з того, що якщо організація інвестує в кадри (вдосконалює технології відбору персоналу, систематично організовує його навчання і реалізує програми

кар'єрного зростання, добре платить і піклується про нього), то вона в праві вимагати від своїх працівників лояльності та відповідального ставлення до роботи. У всякому разі, можна розраховувати на те, що вони не будуть вступати до профспілок. Активна кадрова політика забезпечується представництвом керівника кадрової служби в правлінні компанії та націлена на задоволення потреб компанії в лояльній, стійко функціонуючій та задоволеній своїм становищем робочій силі. Така кадрова політика є основою для реалізації успішної, конкурентоспроможної стратегії і будується, на відміну від традиційних методів УП, не на підпорядкуванні працівників волі роботодавця (менеджера), а на взаємному врахуванні інтересів сторін і взаємної відповідальності.

Гуманістичний підхід, який виник у США на початку 70-х рр. в управлінні людськими ресурсами є відомим компромісом між двома напрямками – управлінням персоналом (парадигма людських відносин) та управлінням людськими ресурсами. Перетворення працівників у власників підприємства переводить відносини «роботодавець – найманий працівник» на новий рівень. В основі взаємної відповідальності на цьому рівні включаються також інші акціонери, органи державної влади, споживачі. Завдяки цьому задоволення багатьох потреб працівників стає метою кадрової політики, а не засобом до досягнення інших цілей, як це мало місце в інших підходах в УП. У свою чергу взаємна відповідальність сторін забезпечує зростаючу ефективність діяльності організації. Високий рівень участі працівників у проектуванні робочих місць та управління якістю праці, продукції, що випускається та (або) послуг, що надаються – все це створює абсолютно нову атмосферу в організації. Атмосферу співробітництва, а не ворожості, якою ще нещодавно були пройняті відносини між роботодавцями і профспілками, та й переговори між ними тепер набувають все більш прагматичний характер. Визнання законності досить різних інтересів працівників відкриває реальні перспективи для залучення їх до процесу спільного прийняття управлінських рішень, взаємних консультацій, а також доступу до інформації про справи організації, у якій вони працюють.

Отже, можна говорити про певний синтез на базі технології управління людськими ресурсами традиційних (безумовно, модернізованих) та сучасних підходів. Однак, узявши в себе переваги різних підходів, що склалися в УП, технологія управління людськими ресурсами не може претендувати на роль свого роду панацеї для всіх проблем, з якими стикається на сьогодні менеджер з персоналу, адже й у цій передовій технології критики виявляють вади.

Критичний аналіз застосування технології управління людськими ресурсами, незважаючи на багатообіцяючі заяви її прихильників, демонструє відомий розрив між ідеологічними настановами та їх практичною

реалізацією.

Практика управління людськими ресурсами в різних країнах відображає не тільки різноманіття національних шкіл і традицій УП, але, скоріше, свідчить про відсутність якоїсь єдиної концепції, так як строкатість використовуваних концептуальних схем нерідко посилюється їх взаємною суперечливістю. Наприклад, несумісними на практиці представляються такі елементи управління людськими ресурсами, як командна робота та індивідуальна оплата праці залежності від її ефективності. У зв'язку з цим деякі скептики вбачають в технології управління людськими ресурсами варіацію модернізованої доктрини людських відносин, а у протиріччях, що виникають – вираз структурного антагонізму між менеджерами і рядовими працівниками.

Хоча все більша кількість компаній оголошують про впровадження у себе «модної» технології управління людськими ресурсами, практична реалізація нової стратегії УП стикається зі значними труднощами. Зокрема, не помітно зростання витрат на підготовку і перепідготовку персоналу, особливо беручи до уваги повсюдне поширення передових форм кадрової роботи (гуртки якості, робочі команди та ін.). А передача частини кадрових функцій від кадрових служб лінійним керівникам, як правило, обходиться без додаткової перепідготовки останніх, та й не користується особливою увагою з боку керівництва організацій.

Методи залучення персоналу (участь у прибутках компанії, передача акцій працівникам і т.п.), запозичені з арсеналу управління людськими ресурсами, нерідко використовуються менеджерами як більш «м'яка» форма інтенсифікації праці. Ставка на свідоме і відповідальне виконання виробничих функцій і завдань працівниками маскує витончені прийоми надексплуатації і служить в довгостроковій перспективі дієвим інструментом в нейтралізації впливу профспілок. наочним прикладом амбівалентності новітніх методів кадрової роботи служить використання оцінки індивідуального внеску працівника в функціонування організації: хто може судити про те, чи сприяє вона вихованню підвищеного почуття відповідальності у працівників або служить знаряддям їх «самоексплуатації»?

Відсутні об'єктивні дані, які свідчать про позитивний вплив впроваджуваної технології управління людськими ресурсами на морально-психологічний клімат в організаціях. Більш того: як завжди при будь-яких значних соціально-організаційних нововведеннях рідко вдається уникнути і негативних наслідків. Правда, такі суперечливі оцінки результатів застосування передової кадрової технології багато в чому обумовлені неможливістю ізолювати власні наслідки впровадження управління людськими ресурсами від інших чинників.



Проте, якими би сумнівними з концептуальної точки зору і амбівалентними в морально-психологічному плані не виглядали результати практичного застосування технології управління людськими ресурсами, мікрореволюція в УП за останні роки набирає темпи у всіх розвинених країнах. І ця мікрореволюція пред'являє абсолютно нові вимоги до менеджера з персоналу.

Унікальне професійне ядро кадрового потенціалу – така основна конкурентна перевага будь-якої організації, яка прагне зміцнити свої позиції. У ХХІ ст. ця максима, за оцінкою зарубіжних аналітиків, знайде силу непорушного закону для успішної діяльності, оскільки пристосуватися до непередбачуваних і нерідко хаотичних змін в глобальному середовищі може тільки високомобільний, орієнтований на постійний розвиток персонал. Але, в свою чергу, ця обставина різко підвищить вимоги до всієї кадрової роботи в організації. Інтенсивні зміни в сфері людських ресурсів (в глобальному, регіональному, національному, демографічному, галузевому, корпоративному, професійному та індивідуальному вимірах), судячи з наявних тенденцій, придбають революційний характер, і фахівців у сфері КМ очікує радикальне зрушення від сформованих професійних рольових стереотипів (адміністратора-бюрократа і керівника реактивного стилю) до принципово нових ролей: стратега, підприємця та маркетолога.

Означені у новому тисячолітті зміни в корпоративному управлінні, викликані глобалізацією ринків і структури промисловості, зрушеннями в архітектурі робочих місць і демографії робочої сили, орієнтацією на високі доходи власників, швидкими і безперервними організаційними і технологічними змінами, є стратегічними. Вони охоплюють не тільки бізнес в цілому, але і організацію кадрової роботи в корпораціях (табл. 12).

З одного боку, ці зрушення, зачіпаючи в першу чергу стратегію організації, перетворюють кадрові стратегії в її ключовий елемент. З іншого боку, без ясно сформульованих стратегічних цілей організації та основних шляхів їх досягнення кадрова робота втрачає свій сенс. І якщо стратегія організації не «артикульована», менеджер з персоналу змушений збирати інформацію про її найважливіші компоненти: ключові чинники зовнішнього і внутрішнього середовища, стратегічні напрями, очікувані фінансові результати, стратегічні загрози і ризики, стратегії поведінки на ринках послуг і збуту продукції, стратегії розвитку виробництва, сегментацію життєво важливих ринків та основні тенденції їх переструктурування. Доскональне і постійно оновлюване знання про стан справ в бізнесі, якому присвятила себе корпорація, стає вирішальним елементом професійної компетентності фахівця з людських ресурсів. Без цього знання неможливо розробити і реалізувати життєздатну кадрову стратегію.

**Порівняльний аналіз характеристик змін  
в корпоративному управлінні**

Характеристики корпоративного управління	
Автономне самозабезпечення	Безмежне партнерство
Ієрархічні або (та) централізовані структури	Пластичні та децентралізовані структури
Патріархальні моделі управління	Делегування повноважень
Орієнтація на великі обсяги і низьку собівартість	Орієнтація на якість, швидкість та інновації
Безпомилкова робота	Вимірювання удосконалення роботи
Закрита організаційна система	Відкрита організаційна система
<i>У сфері людських ресурсів корпорації</i>	
Вузька спеціалізація та обмежена відповідальність за доручену роботу	Широкі професійні та посадові профілі
Спланований кар'єрний шлях	Гнучкий вибір траєкторії професійного розвитку
Відповідальність менеджерів за розвиток персоналу	Відповідальність самих працівників за власний розвиток
Контроль за проблемами, з якими стикаються працівники	Створення можливостей для всебічного професійного зростання кожного працівника
Уникнення зворотного зв'язку з підлеглими	Активний пошук зворотного зв'язку з підлеглими
Таємний розгляд факторів успіху, вакантних робочих місць і відбору фахівців	Відкрите обговорення рівня компетентності працівників, наявних вакансій і шляхів їх займання

Кадрова стратегія у ХХІ ст. включає два вихідні елементи: наміри та напрями.

Стратегічні наміри. Місія фахівця з людських ресурсів в сучасному висококонкурентному середовищі – нарощувати кадровий потенціал корпорації, щоб реалізувати її бізнес-стратегію. Менеджер з персоналу стає своєрідним «калібратором майстерності», без участі якого не можуть бути розроблена і реалізована ніяка стратегія організації, а також правильно оцінені досягнуті результати. Забезпечити високу конкурентоздатність організації без партнерства з людським капіталом стає все більш важкою справою для керівництва організацій.

**Лізинг персоналу** (staffleasing) – це правовідносини, які виникають, коли рекрутингове агентство укладає трудовий договір із працівником від свого імені, а потім направляє його на роботу в будь-яку організацію на відносно тривалій строк (від трьох місяців до кількох років).

**Аутстафінг** (outstaffing) – рекрутингове агентство не добирає співробітників, а оформляє у свій штат вже існуючий персонал організації – клієнта.

**Аутсорсинг** (outsourcing) – компанія передає яку-небудь зі своїх функцій зовнішній компанії.

**Рекрутинг** – технологія добору персоналу, що забезпечує пошук кваліфікованих фахівців середньої ланки з урахуванням вимог до особистісних та професійних якостей кандидатів.

**Executive Search** – технологія пошуку унікальних фахівців на керівні посади. «Executive Search», на відміну від рекрутингу, передбачає ініціативний пошук кандидатів, навіть якщо вони на даний час не зайняті активним пошуком роботи. Цю технологію успішно використовують кадрові та консалтингові агентства.

**Middle selection** – технологія пошуку керівників середньої ланки.

**Хедхантинг** (headhunting) є найбільш складною і витратною технологією, що передбачає «переманювання» конкретного фахівця з однієї організації в іншу.

**Networking** – методика хедхантингу, яка полягає у тому, що через зв'язки консультанта з хедхантингу можна вийти на необхідного спеціаліста. При **direct search** консультант спільно з замовником визначає коло компаній, де може знаходитися потрібний спеціаліст.

**Скринінг** – технологія швидкого добору необхідного допоміжного та обслуговуючого персоналу, який здійснюється з урахуванням формальних ознак: стать, вік, освіта, досвід роботи.

Рис. 42. Технології управління персоналом

В Україні затребувані сильні фахівці вищої та середньої ланки, які мають великий практичний досвід управління та професійну підготовку. Тому використання нових технологій з пошуку керівних кадрів є актуальною для органів державної влади.

На процес прийняття рішення щодо підбору й відбору персоналу впливає політика організації з просування своїх працівників або навпаки залучення фахівців ззовні.



Рис. 43. Класифікація сучасних технологій відповідно до їх загальної ознаки

#### 4.7. Управління персоналом в системі всеохоплюючого менеджменту якості на основі моделі компетентності

Система загального управління якістю, яка отримала світове визнання завдяки стандартам ISO серії 9000, розглядається як основа базового підходу до кадрового менеджменту. На нашу думку, саме вона повинна стати концептуальною основою (ядром) для формування інтегрованої системи кадрового менеджменту.

Зміни потрібні в таких сферах, як добір персоналу, їх навчання та розвиток, оцінка професійних якостей та система винагород. Досягнення повинні публічно визнаватися, отримувати похвалу та відзначатися.

Динамічний розвиток на сучасному етапі теорії і практики управління якістю, виражені в стандартах серії ISO 9000, закономірно привели до формування в його складі актуальної проблеми «людського чинника» (ЛЧ).

Діяльність персоналу, що використовує складну техніку в умовах складного середовища соціотехнічних систем (систем «персонал-техніка-середовище») повинна забезпечуватися всебічним урахуванням функціональних обмежень, особливостей і переваг людської ланки (окремих співробітників та персоналу в цілому) таких систем.

У цьому контексті ЛЧ розглядається як значущий «внесок» людської

ланки в результативність та якість функціонування соціотехнічних систем різного масштабу. ЛЧ характеризується комплексом біологічних, психологічних та соціально-психологічних особливостей людини, що впливають як позитивним, так і негативним чином на результати її функціональної діяльності, так, наприклад, в прикордонних органах вкрай важливим є контроль за станом здоров'я всіх співробітників, як оперативних підрозділів, так і адміністративних структур.

Проблема залучення персоналу в діяльність організації щодо поліпшення, в тому числі і в діяльність щодо створення, впровадження та підтримки ефективного функціонування систем менеджменту якості організацій стала на сьогодні досить актуальною проблемою, про що свідчать дані опитування (табл. 13).

Таблиця 13

### **Зміна практики управління персоналом в результаті прийняття організацією філософії TQM1**

#### впровадження TQM

елемент	кількість відповідей орг.,%
Навчання навичкам роботи	94
Навчання вирішенню проблем	94
Розширене визнання співробітників	85
Формування робочих груп	79
Перехресне навчання	74
Зміна процедур найму співробітників	68
Зміна в оцінці професійних якостей	65
Визнання якостей працівників шляхом використання дошок пошани	55
Розширені можливості оплати праці	46
Впровадження премій командам	29
Підвищення якості	94
Найкраща участь співробітників	91
Розширення командної роботи	91
Поліпшення робочих відносин	89
Підвищення задоволеності співробітників	88
Підвищення продуктивності	80
Поліпшення взаємодії	77

*Примітка:* Цифри вказують відсоток респондентів, згодних з тим, що зміни відбулися в результаті впровадження TQM.

Таким чином, викладене вище є соціально-технічним аспектом управління якістю, пов'язаним з ЛЧ та забезпечує рішення основних завдань взаємин і взаємодії організації та персоналу, виходячи з основної мети організації.

TQM – це скоріше філософія управління, а не програма або набір методик і методів. Ця філософія підкреслює високі стандарти якості, безперервне удосконалення й, найголовніше, опору на талант і здібності кожного для більш повної реалізації потенціалу організації. Використання команд і окремих інструментів прийняття рішень – це лише деякі з методик, що допомагають організаціям здійснити фундаментальні зміни в своїй культурі. Саме цей широкий діапазон і різноманітність методів управління, їх повномасштабного робить TQM таким унікальним і потужним інструментом розвитку організацій і служить причиною багатьох труднощів при їх освоєнні.

Розвиток, будучи і властивістю, і характеристикою, і потребою живої системи здійснюється в інтересах самих людей, утворених ними груп та організацій у цілому. Ця обставина дозволяє говорити про те, що кадровий менеджмент в умовах переходу на TQM має бути розвиваючим.

Розвиваючий кадровий менеджмент (РКМ) – це форма реалізації системного підходу до кадрового менеджменту, що містить увесь комплекс факторів та методів впливу на розвиток й поведінку персоналу. Побудова відносин між організацією і співробітниками базується на основі взаємної зацікавленості в розвитку один одного як потреби і фактору виживаності організації (рис. 39).

Таблиця 14

**Роль персоналу в системі якості TQM - орієнтованої організації**

принцип концепції TQM	Характеристики системи якості	Функції і роль персоналу в рамках підсистеми:	
		керуючої	керованої
1. Орієнтація на споживача	Визначення (встановлення) цілей, завдань і функцій, які враховують потреби споживачів (1 - зовнішніх і 2- внутрішніх), виділення відповідних ресурсів, необхідних для проведення політики якості та досягнення цілей.	Підбір (підготовка) персоналу, за своїми професійно-кваліфікованим якостям відповідної стратегії задоволення споживчих запитів; формування системи управління персоналом, орієнтованої на зовнішніх і внутрішніх споживачів.	Удосконалення, розвитку робочої сили, необхідне для виробництва відповідної продукції (послуг), (самонавчання).
2. Лідерство	Ініціювання розробки, впровадження, підтримки в робочому стані і розвитку системи якості. Відповідальність керівника.	Забезпечення лідерства та відповідальності через досягнення зацікавленості керівництва, створення відповідних «органів» (керівна рада) і т.п.	Сприйняття ініціативних дій керівництва, їх адаптація та реалізація.
3. Залучення працівників	Партисіпативний стиль управління, колективна участь.	Забезпечення умов залучення (мотивація, організація робіт груп, навчання, просування, інформування та ін.)	Саморозвиток, самореалізація, підвищення якості виконання робіт, самоконтроль.

4. Процесний підхід	Взаємозв'язок системи якості з усіма видами діяльності організації; всі види діяльності в межах системи якості – суть процеси.	Процесне управління всіма видами діяльності організації та етапів, сталість керуючої візії	Функціонування персоналу
5. Системний підхід	Наявність комплексних планів, які пов'язують всі процеси та їх складові	Комплексний, системний вплив на керовану підсистему	Персонал - найважливіший елемент кожного виду діяльності організації зі створення якості
6. Постійне вдосконалення	Наявність безперервного поліпшення качества, метод «кайзен» (kaizen), не відмовляючись і від системи «Кайра» (kaigo)	Забезпечення безперервного і інноваційного поліпшення, залучення всього персоналу в цей процес, забезпечення персоналу можливостями постійного вдосконалення.	Безперервність розвитку, удосконалення трудових процесів, методів праці, в т.ч. саморозвитку; безперервність відтворення поліпшує вплив керуючої
7. Прийняття рішень, заснованих на фактах	Здійснення регулярного внутрішнього аудиту, самооцінки і зовнішньої оцінки; сувора документація всіх елементів системи якості, всіх процесів.	Організація, проведення та облік результатів внутрішнього аудиту, самооцінки, зовнішньої оцінки, аналіз даних опитувань, побажань працівників.	Самоатестація, самооцінка і саморозвиток на їх основі, вдосконалення персоналу, методів роботи в результаті аудиту





Рис. 44. Структура розвиваючого кадрового менеджменту та її зв'язок з TQM

Необхідною умовою, що забезпечує цей розвиток є внутрішньоорганізаційне формування компетентності персоналу, що дозволяє перетворити стратегічні цілі сектору безпеки та оборони на моделі ефективної поведінки співробітників відповідних органів.

За кордоном питання управління корпоративною (внутрішньоорганізаційною) компетенцією стали темою для обговорення на початку 80-х років.

Сьогодні можна виділити як мінімум три підходи до визначення цього поняття.

Перший підхід, один з авторів якого Г. Каннак (Франція), визначає корпоративну компетенцію як «раціональне поєднання знань і здібностей, що розглядаються на невеликому проміжку часу, якими мають співробітники даної організації».

У межах цього підходу наголос робиться на розвиток індивідуальних компетенцій співробітників. Індивідуальну ж компетенцію співробітника можна розглядати як 3-факторну модель, основними змінними якої є: знання – результати освіти особистості; навички – результати досвіду роботи та навчання; способи спілкування; вміння спілкуватися з людьми і працювати в групі.

Для того, щоб розвинути корпоративну компетенцію в межах першого підходу, потрібно, перш за все, навчати персонал, використовуючи різні курси підвищення кваліфікації, тренінги та ділові ігри, при цьому кожен співробітник, якщо він досить добре розвинений, може підібрати вид тренінгу, що підходить саме йому.

Інший підхід ґрунтується на твердженні, що корпоративна компетенція містить, «крім особистих можливостей і здібностей співробітників організації, всі ті соціальні процеси, які мають місце в організації. Йдеться про корпоративну культуру, філософію управління, внутрішній клімат організації».

Основним інструментом створення корпоративної компетенції в межах другого підходу є організаційний розвиток.

І, нарешті, третій підхід визначає корпоративну компетенцію як характерну особливість організації, яка визначає її успіх. Для її розвитку в межах цього підходу потрібне постійне нарощування конкурентних переваг (особливо ефективного поєднання ресурсів), яких інші організації не мають.

На нашу думку, найбільш відповідає дійсності синтез другого і третього підходів. Так, корпоративна компетенція – сукупність «унікальностей» організації, її внутрішніх конкурентних переваг, тобто всіх умов і факторів, які визначають конкурентоспроможність організації в тривалій перспективі.

Для забезпечення цього організація повинна:

- визначати необхідний рівень компетентності для персоналу;
- організовувати підготовку або вживати інших заходів для

задоволення цих потреб;

- оцінювати результативність вжитих заходів;
- забезпечувати обізнаність персоналу щодо доцільності та важливості своєї діяльності і щодо свого внеску в досягнення цілей у сфері якості;
- підтримувати в робочому стані реєстр даних стосовно освіти, професійної підготовки, кваліфікації та досвіду.

Необхідно забезпечити, щоб всі члени організації, які беруть участь в роботі системи менеджменту якості, володіли достатніми здібностями для успішного виконання покладених на них обов'язків. Це означає, що всі співробітники повинні бути здатні виконувати свої службові зобов'язання так, щоб ефективно вирішувати завдання, що стоять перед ними, перед тією групою представників підрозділу, в яку вони входять, і перед організацією в цілому, і забезпечувати надання споживачам освітніх послуг, що відповідають установленим вимогам.

Відбір і прийом на роботу співробітників для виконання обов'язків, які безпосередньо впливають на якість освітніх послуг, повинен здійснюватися так, щоб забезпечити належний рівень компетентності найму кадрів.

В організації необхідно регулярно перевіряти відповідність досвідченості, кваліфікації, знань і навичок персоналу потребам організації. Подібний аналіз повинен проводитися спільно з перевітками наявності необхідних ресурсів і фінансування і з урахуванням очікуваних в майбутньому потреб організації. Аналіз повинен сприяти встановленню цільових програм підготовки персоналу та впровадження ефективних процесів відбору та найму співробітників. Слід вибрати відповідну методологію подібного аналізу з тим, щоб можна було виявляти потреби в індивідуальному і груповому підвищенні кваліфікації персоналу. До числа подібних методів аналізу можна, наприклад, віднести оцінку ефективності роботи співробітників, аудит їх кваліфікації, аналіз інформації, яка надходить за каналами зворотного зв'язку, співбесіди із знову найманими працівниками тощо. У процесі перевірки кваліфікації та ефективності роботи необхідно переконатися в тому, що кожному співробітнику відомо: про цілі і завдання організації в сфері якості; про значення його діяльності на займаній посаді для досягнення цілей у сфері якості, що стоять перед організацією в цілому й перед тим підрозділом, в якому він працює; про значення його роботи або посади для споживачів.

У результаті проведеного аналізу може знадобитися здійснення програми навчання або підвищення кваліфікації кадрів. Ефективність навчання й підвищення кваліфікації співробітників повинна оцінюватися так, щоб на основі одержуваних оцінок можна було:

- перевірити достатність компетентності працівників для виконання нових або ускладнених посадових обов'язків;
- підтвердити окупність витрат на підвищення кваліфікації кадрів;

– удосконалювати майбутні методи оцінки кваліфікації персоналу, програми та методи його навчання.

Співробітникам повинні бути надані час і кошти для самовдосконалення за допомогою: участі в конференціях, семінарах і т.п. заходах; проведення наукових досліджень; отримання освіти.

У будь-який момент часу організація повинна бути здатна виявити поточний стан справ з рівнем освіти, компетентності та ефективності роботи всіх співробітників, діяльність яких впливає на якість. Цьому може сприяти система інформації про кадри, в якій повинні складатися і зберігатися відповідні узагальнені звіти. Альтернативою подібним звітам можуть бути індивідуальні звіти співробітників або звіти про підвищення кваліфікації кадрів. Перераховані звітні матеріали повинні:

- підтверджувати досягнуті кожним співробітником рівні кваліфікації, досвідченості та ефективності роботи;
- підтверджувати реалізацію узгоджених заходів з розвитку персоналу і його підготовки;
- підтверджувати ефективність професійного навчання співробітників;
- забезпечувати виявлення слабких місць організації в частині кваліфікації персоналу з метою впровадження змін в технологію діяльності або в структуру організації.

Існує теоретичне визначення компетентності, запропоноване вперше в 1982 р. Боятзісом (Boyatzis), яке було схвалено та, загалом, прийнято більшістю наступних авторів. Це визначення свідчить: «компетентність – істотна характеристика індивідуума, причинно-пов'язана з відмінними показниками в роботі».

Нами компетентність визначається як набір знань і навичок, які необхідні співробітнику для виконання покладених на нього функцій й завдань та здатність застосовувати їх на практиці, щоб ефективно і кваліфіковано виконувати роботу, досягнувши при цьому встановленого стандарту. У стандарті ІСО 9000-2000 «компетентність – це демонстрована здатність застосовувати знання та навички» (п.3.9.12). У стандарті ІСО 9001: 2000: «Організація повинна визначати компетентність, необхідну персоналу для виконання роботи, що впливає на якість продукту». У стандарті ІСО 9004 2000 компетентності відведений пункт 6.2.2.1: «Менеджмент повинен гарантувати, що компетентність, необхідна для ефективної та результативної роботи організації, мається у розпорядженні. Менеджмент повинен проводити аналіз поточних і очікуваних потреб у компетентності, а також порівнювати її з компетентністю, яка вже наявна в організації. Розгляд потреб включає такі питання, як:

- майбутні потреби, пов'язані зі стратегічними та операційними планами та цілями;
- прогнозовані для успіху потреби в менеджменті та робочій силі;

- зміни в процесах організації, засобах та обладнанні;
- оцінка компетентності конкретних людей для виконання заданих робіт;
- статутні та регулюючі вимоги, а також стандарти, що впливають на організацію та зацікавлені в ній сторони».

У цьому контексті ми вважаємо за необхідне підкреслити, що компетентності – це здібності, навички і знання, що здобуваються або удосконалювані за допомогою розвиваючих робіт (тренінг, інструктаж, співпраця, наставництво, самоосвіта та ін.). Її необхідно відрізнити від компетенції, як групи пов'язаних між собою знань, навичок та особистих поглядів, необхідних для виконання конкретної роботи. Система ділових компетенцій представлена в таблиці 15.

Всі індивідуальні персональні особливості, які вважаються такими, що практично не піддаються змінам в результаті зусиль організації за короткий період часу, розглядаються окремо як «персональні характеристики». Під ними розуміють вроджені особливості людини, тобто невід'ємні властивості інтелекту та характеру індивідуума, з працею розвиваються за короткий проміжок часу.

У процесі роботи необхідно, на думку автора, виділити початкову та набуту компетентності.

Початкова компетентність – це властиві людині знання, мотиви, якості, уявлення про самого себе, навички, необхідні для виконання роботи, але не є причиною високої якості виконуваної роботи.

Таблиця 15

### Система ділових компетенцій

<b>Компетенції</b>	<b>пояснення</b>
Професійна майстерність	Здатність розподіляти час і розставляти пріоритети. Уміння виконувати завдання в строк. Уміння ефективно управляти всіма ресурсами, включаючи свого часу і час інших чинників. Обіцяти те, що можна зробити – робити те, що обіцяно. Орієнтація на якість виконуваної роботи.
Командна робота	Здатність до роботи в команді. Вміння слухати. Здатність переконувати, впливати на колег. Уміння передавати інформацію без втрат. Уміння співпрацювати, кооперуватися, конструктивно долати розбіжності, використовувати потенціал групи та досягати колективних результатів. Орієнтація на командне досягнення спільної мети.

Компетенції	пояснення
Орієнтація на виконання завдань за призначенням	Здатність в своїй діяльності насамперед відштовхуватися від виконання завдань за призначенням. Врахування національних інтересів. Формування кінцевих цілей діяльності на основі виконання завдань за призначенням
Ініціативність	Готовність до змін. Прояв ідей, знаходження нових підходів. Активна позиція в пошуку можливостей поліпшити результати роботи. Впровадження нових методів і підходів в роботі, спрямованих на підвищення ефективності. Орієнтація на результат. Здатність грамотно приймати рішення. Способність до знаходження принципово нових рішень.
Лідерство	Здатність впливати на членів команди. Готовність вести колег за собою в нових підходах до роботи. Уміння брати на себе відповідальність за рішення. здатність ставити цілі та досягати їх виконання.
Мотивація на успіх	Прагнення досягти результату, незважаючи на перешкоди. Амбіційність в постановці робочих планів, незадоволеність досягнутим. Самостійна постановка вимірних критеріїв успіху та робота з їх досягнення. Віра у досягнення як особистого, так і професійного успіху.

У процесі роботи людина деякі зі складових частин компетентності розвиває, деякі змінює. В результаті вона набуває нової компетентності.

Організація повинна управляти цим процесом і визначати необхідні компетенції своїх співробітників для кожного виду діяльності. У процесі такого визначення повинно бути проведено порівняння попередньої і реальної потреби організації з існуючою компетентністю персоналу.

Управління компетентністю є процесом концентрації зусиль персоналу на відтворення і розвиток конкурентних переваг своїх працівників.

Тут можна виділити наступні основні моменти:

1. Організація повинна мати візію.

«Унікальність» виникає там, де чітко визначені орієнтири перспективного розвитку та зусилля організації спрямовуються на вирішення найбільш важливих, з точки зору перспективного розвитку, завдань. Отже, першим завданням організації, яка прагне керувати розвитком власних «унікальностей», є стратегічне планування.

2. Розвиток «унікальностей» організації – процес планомірний, спрямований на цільові перевірки. Дуже важливою є звичайна повсякденна робота з підтримки процесу розвитку «унікальностей».

3. Люди, що працюють в організації, повинні розділяти властиві

цінності, знати місію і пов'язувати своє майбутнє більшою мірою саме з цією, а не будь-якої іншої організації. Здійснити це на практиці важко, але можливо. Візьмемо, приміром, історії розвитку успішних організацій. Їх таємниця у тому, що кожен працівник знав, що його організація головною своєю метою має задоволення потреб суспільства. Але дух спільної діяльності на благо суспільства не виникає сам по собі. Він має свідомо культивуватися, розвиватися і знаходити підтвердження в діях керівництва. Отже, завдання номер два – формування корпоративної культури, яка дозволить людям захотіти пов'язати своє майбутнє саме з цією організацією.

4. Організація повинна знати свої «унікальності». Знання власних сильних сторін є найважливішим властивістю будь-якого ефективною діяльності.

Управління компетентністю – те саме управлінське нововведення, яке дасть новий стимул до розвитку, до переходу від управління функціями до управління процесами, до збільшенню дійсних «унікальностей» організації.

Процес управління компетентністю на рівні організації відображається на рис. 40, а на рівні особистості – на рис. 41.

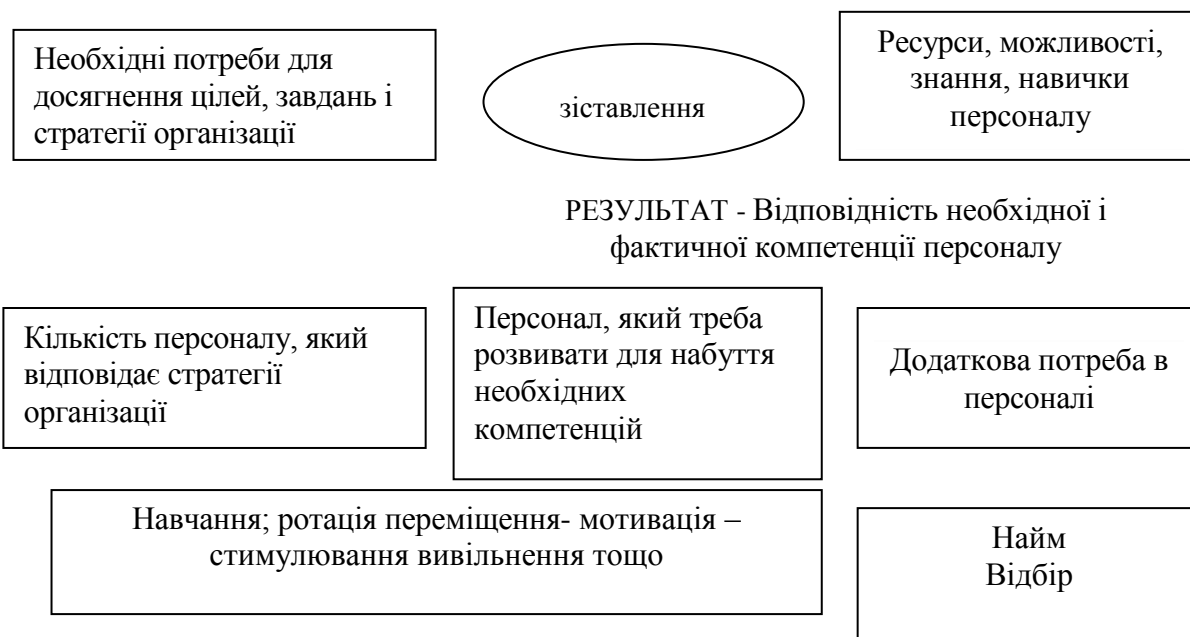


Рис. 45. Управління компетентністю персоналу на рівні організації

Модель компетентності змінює систему управління персоналом і допомагає долати негнучкість традиційного управління, в якому ключовим елементом служить робота, а не конкретні люди та їх здатності до навчання. Модель компетентності:

– з'єднує людський капітал зі стратегією і результатами роботи організації, оскільки стратегічне значення досвіду і знань зростає з кожним

днем;

- руйнує біноміальний стереотип «робота-людина», усуваючи негнучкість, характерну для моделей, заснованих на понятті «робота». Новим центром, навколо якого обертається організація, стає компетентність;
- дозволяє рівною мірою керувати як окремими людьми, так і організаціями;
- привносить в організацію підхід на основі попиту і пропозиції, створюючи внутрішній ринок індивідуальних компетентностей і профілів;
- робить об'єктивним потенціал посадового просування, дозволяючи переміщати співробітників на основі їх профілів;
- полегшує управління за результатами та підвищення компетентності кадрів.

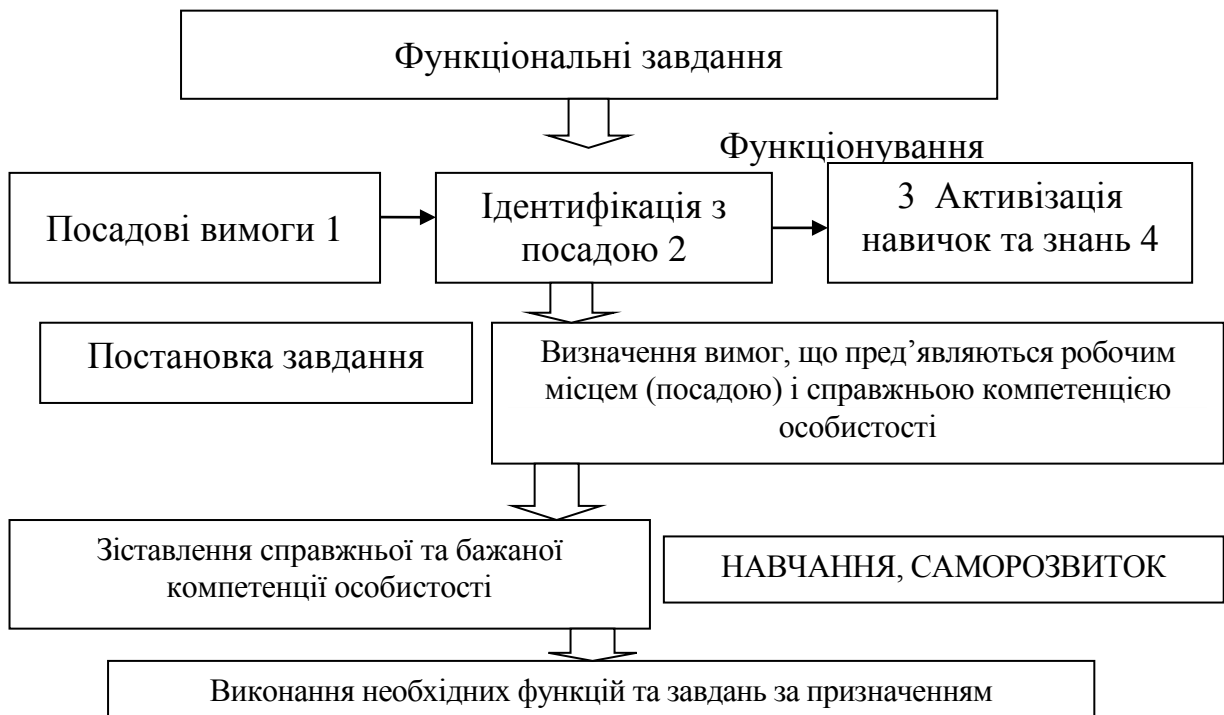


Рис. 46. Управління компетентністю персоналу на рівні особистості

**Умовні позначення:** 1 усвідомлення вимог посади – сполучна частина між ресурсами і завданнями; 2 – впевненість в собі так само необхідна як і знання; 3 – мобілізація внутрішніх резервів – за знаннями; 4 – мобілізація внутрішніх резервів – з навичок.

Використання моделі компетентності як основи управління розвитком персоналу в рамках TQM обумовлено низкою причин:

- компетентність виявляється протягом часу більш стабільною, ніж займана посада. Посади залежать від організаційних структур, які сьогодні



змінюються дуже часто;

– концепція компетентності легше піддається інтеграції в модель процесу, функціональність і результати якого залежать скоріше від здібностей індивідуумів, ніж від їх ролей;

– компетентності дозволяють визначити загальну основу для створення інтегрованого управління людськими ресурсами та системами розвитку, що, в свою чергу, дозволяє: а) удосконалювати людські ресурси, пов'язуючи компетентність з потребами в перервах; б) створювати умови більш високої внутрішньої мобільності; в) задіяти більш послідовну та конкурентоспроможну політику заохочень.

Внутрішньоорганізаційний професійний стандарт (ВПС) – зразок моделі компетентності, навичок і психологічних особливостей, які приймаються за вихідні для даної конкретної професії. У ньому визначені основні вимоги організації до персоналу, що включають не тільки параметри знань, умінь і навичок, а й психофізіологічні особливості, медичні вимоги до процедури оцінки. Наявність подібного затвердженого документа дозволяє використовувати його, з одного боку, як систему критеріїв оцінки персоналу, максимально наближену до реальних умов професії прикордонника, а з іншого – при його підборі на певні професії (Рис. 42).

Таким чином, професійний стандарт містить всю необхідну інформацію, що дає уявлення про те, яким повинен бути працівник певної професії в певній організації. Перевагою ВПС є з'єднання всіх вимог організації до свого співробітника в одному, наочному документі. Причому в ньому враховуються особливості діяльності залежно від підрозділу всередині організації, тобто ще при влаштуванні на роботу кандидат знає, які види діяльності він буде виконувати на робочому місці.



Рис. 47. Використання ВПС у визначенні компетентності персоналу

Створення ВПС можливо шляхом побудови моделі компетентності, яка містить два ключових елементи.

Елемент 1 – аналіз видів компетентності, їх структурних якостей і складання реєстру компетентності. Для цього виявляються види компетентності, необхідні для здійснення функціонування даної організації та складові їх знання, навички, професійні якості. Кожен конкретний вид компетентності розбивається за рівнями, починаючи з рівня 0, на якому для виконання роботи співробітнику не потрібно мати будь-якої компетентності, до максимального рівня, де потрібна найвища компетентність. Ця шкала заснована на моделі оволодіння знаннями і навичками, відповідно до якої співробітники поетапно набувають більший досвід у результаті службового просування.

Щоб забезпечити управління, яке орієнтоване на завдання моделі та полегшуватиме використання системи компетентностей в роботі, яка підлягає виконанню в підрозділах, компетентності розбиті на різні групи.

Загальні компетентності: до них належать управлінські, техніко-інформаційні та інші компетентності, виключно і безпосередньо не прив'язані до процесів, діяльності та технологій, що використовуються в організації.

Загальні компетентності, в свою чергу, поділяються на:

- базові знання, що формують ту частину в компетентностях, яка стосується інструменту інформатики та основних / істотних знань, необхідних, щоб обійняти цю посаду;
- загальні знання про організації, що формують ту частину в

компетентностях, яка стосується знання різних організаційних методів;

– організаційні знання, що формують частину знань про методи роботи команди, управлінні людськими ресурсами – роботи в межах проєктів (project), TQM тощо.

Конкретні професійні компетентності: до них належать компетентності, виключно і конкретно прив'язані до процесів, діяльності та технологій, що використовуються в підрозділі. Тут виділено дві категорії:

– функціональні обов'язки;  
– професійні знання, якими має володіти особа, яка займає певну посаду в даній функції або працює в сегменті спеціалізованих процесів.

У моделі компетентностей набуває фундаментальну важливість концепція посади (посада та особа, яка обіймає цю посаду) і відповідний їй профіль компетентності, так як він відіграє роль твердої бази порівняння, щодо якої порівнюються посади на організаційній карті і люди, які їх займають, що дозволяє оцінити різницю між потрібною та наявною компетентностями.

Посада представляє стандартну організаційну одиницю зі своїми завданнями і персональними особливостями. Вона не прив'язана до реального організаційного розміщення або людини, будучи частиною еталонної моделі.

Прийнявши такий підхід, можна створити структуру стандартних посад, яка представляє собою деякий рід організаційного ідеального зразка. Подібна конструкція, що відображає вибір компанії в даний історичний момент при існуючому рівні технологічного середовища і організаційної моделі виявляється в той же час сталою відносно організаційної структури посад.

Ідентифікація стандартних посад проходить низку стадій, в ході яких до цієї роботи залучаються, по-перше, фахівці служби управління персоналом і, по-друге, керівники структурних підрозділів. Фахівці вибудовують теоретичну конструкцію гіпотетичної ідеальної структури, яка потім послідовно виправляється, доповнюється і вивіряється за допомогою інтерв'ювання лінійних менеджерів кожної ділянки і самих працівників, тим самим будується нормативна модель компетентності.

Як тільки всі фундаментальні роботи за деякою конкретною посадою ідентифіковані, переходять до наступної стадії, на якій дана посада аналізується, і робляться відповідні кроки з тим, щоб отримати необхідні компетентності. Щоб звести складність управління до мінімально можливого рівня, треба задати деяку норму для максимальної кількості компетентностей, що належать одній групі. Максимальна межа може бути встановлена рівною 30 компетентностям для кожної посади з деякими можливими винятками для випадків особливо високих керівних посад. Потім для кожної компетентності даного профілю задається рівень, який визначає необхідну градацію знань для того, щоб працівник, який займає цю посаду,

міг досягати адекватних або високих показників роботи. Можна атрибутувати рівні чотирьох градацій: 1 – володіння основними стандартами необхідної компетентності; 2 – володіння проміжним рівнем необхідної компетентності; 3 – добре володіння компетентністю, потрібної для оперативної автономності; 4 – володіння необхідною компетентністю, навіть для суміжних сфер.

Крім рівня, можна також задати вагу кожної компетентності, яка вказує її значимість серед інших компетентностей у сфері конкретного профілю посади. Вага кожної компетентності може варіюватися за дев'ятибальною шкалою від одиниці до дев'яти.

Для складання реєстру компетентностей потрібно, в першу чергу, розглянути організацію як набір індивідуальних знань, здібностей і якостей. Завдання полягає в описі всіх складових частин і робіт в термінах компетентності. Таким способом можна створити реєстр компетентностей, який дозволяє охопити кожен вид роботи, що:

- об'єднує компетентності, значимі для даного підрозділу, оскільки вони більш-менш безпосередньо пов'язані з заздалегідь визначеними цілями організації;
- дає спільну мову опису всієї організації, придатну для представлення деякого набору професійних профілів;
- чутливий до стратегії і корінних змін процесів підрозділів.

По мірі завершення роботи, кожна з компетентностей включається в словник, в якому, крім ідентифікаційного коду, дається найменування компетентності, описується її зміст і вказується група належності.

Другий ключовий елемент моделі компетентності – це поняття виконуваної роботи. Кожна робота включає три важливих блоки (рис. 48):



Рис. 48. Блоки моделі компетентності

– «Зміст» (content), що включає призначення роботи, технічні засоби, вхідні впливи і вихідні параметри, описані з точки зору управління якістю в кожному конкретному випадку, а також індикатори, використовувані для подальшого управління виконанням роботи;

– «Вимоги», що задає профіль компетентності, необхідний для даної

роботи, а також будь-які аспекти безпеки і охорони здоров'я, які можуть бути пов'язані з виконуваною роботою;

– «Контекст», в якому розписується внутрішньоорганізаційний процес (або процеси), ієрархічно пов'язаний з даною роботою.

Природно, що поняття профілю компетентності для роботи висвітлює концепцію дистанції між профілями, яка служить мірою відмінності в рівнях компетентності будь-яких двох суміжних профілів. Дистанція відображає ті зусилля з оволодіння знаннями і навичками, які слід докласти, щоб перейти з будь-якого конкретного профілю на більш високий. внутрішні правила посадового переміщення, засновані на концепції дистанції. Процес просування працівника по службі при такому підході можливий в наступних ситуаціях:

– взаємозаміна. Дистанція між профілями майбутньої і теперішньої робіт така, що дозволяє негайно перемістити співробітника з одного робочого місця на інше;

– направлення на нову роботу з подальшим підвищенням кваліфікації. Дистанція дозволяє негайно перевести співробітника з одного робочого місця на інше, але на новому місці працівникові потрібна вища кваліфікація;

– направлення на нову роботу з попередніми підвищенням кваліфікації. Дистанція настільки велика, що співробітник не може бути переведений на нове робоче місце без попереднього навчання.

Цей процес управляється службою управління персоналом, яка компетентна в організаційному плані і яка разом з керівником особи, що атестується починає індивідуалізувати компетентності та відповідні рівні, якими володіє ця людина, щодо займаної посади або посади, яку вона має зайняти.

Розглянутий підхід дозволяє розгорнути пріоритет управління від займаних посад до самих людей, краще адаптується до частих змін складних організаційних структур, спираючись на професіоналізм, необхідний для управління організаційними процесами.

*Навчальне видання*

**Шевченко Сергій Олексійович  
Липовська Наталія Анатоліївна  
Сидоренко Наталія Сергіївна**

**ПІДГОТОВКА ДО ЄДИНОГО ДЕРЖАВНОГО КВАЛІФІКАЦІЙНОГО  
ІСПИТУ ЗДОБУВАЧІВ МАГІСТРАТУРИ СПЕЦІАЛЬНОСТІ  
281 «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ»**

*Навчальний посібник*

Редактори, оригінал-макет –  
*Є. В. Коваленко-Марченкова,  
А. В. Самотуга, С. В. Лобань*

---

Підп. до друку 16.02.2023. Формат 60x84/16. Друк цифровий. Папір офісний.  
Гарнітура – Times. Ум.-друк. арк. 17,26. Обл.-вид. арк. 18,50.  
Тираж – 50 прим. Зам. № 01/23-нп.

---

Надруковано у Дніпропетровському державному університеті внутрішніх  
справ 49005, м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26, rvv\_vonr@dduvs.in.ua  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6054 від 28.02.2018