

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**КРАСНИКОВ Євген Володимирович**

УДК 351:338.465:005.336.3

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**МЕХАНІЗМИ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ  
ПОСЛУГ**

Спеціальність 25.00.02 – механізми державного управління

Подається на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.



Є.В. Красников

Харків – 2024

## АНОТАЦІЯ

**Красников Є.В. Механізми підвищення якості надання публічних послуг.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 - механізми державного управління. – Національний університет цивільного захисту України, Харків, 2024.

Належне врядування є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави, розвитку її економіки та передумовою європейської інтеграції. Проблема якості надання публічних послуг перебуває у фокусі державної політики України. Її вирішення визначено одним із пріоритетів Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. Метою цієї Стратегії є побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду. Очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року є забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу.

У дисертаційній роботі вирішено наукове завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних засад та розробленні практичних рекомендацій щодо удосконалення публічного управління для поліпшення якості надання публічних послуг.

Досліджено передумови підвищення якості надання публічних послуг. Зокрема, розглянуто особливості реформування систем надання публічних послуг, проведено аналіз впровадження нових організаційних структур у публічному секторі, управління змінами для підвищення якості публічних послуг та використання комунікативних підходів у впровадженні організаційних змін. З'ясовано, що багато змін, спрямованих на поліпшення

якості публічних послуг, почалися з політичних мотивів, але існували і інші об'єктивні підґрунтя для їх впровадження. Розглянуто вплив різноманітних факторів на керівників органів влади, які перейшли з приватного сектору в публічний, та їхню адаптацію до роботи в структурах, що не відповідала їхньому професійному досвіду. Висвітлено можливі зміни в органах влади, що відбуваються під впливом цих керівників, та наслідки залучення активних громадян до управління публічними послугами. Досліджено, як «нові» менеджери публічної служби розвивають свою здатність розуміти публічні процеси та впроваджувати необхідні зміни. Досліджено процес переходу від «адміністрування» до «менеджменту» у публічному секторі в різних країнах світу. Визначено основні компоненти «нового публічного менеджменту». Встановлено основні чинники, які мають бути враховані при розробці організаційної структури з метою забезпечення надання якісних публічних послуг. Визначено основні концепції управління публічними послугами, що ґрунтуються на принципах нового публічного менеджменту. Підкреслено особливу роль громадян у прийнятті рішень стосовно якості надання публічних послуг. Розглянуто важливість знань та розуміння публічних процесів для керівників організацій у сфері надання публічних послуг. Визначено їх функціональну компетентність. Доведено, що керівники повинні бути здатними переносити свої знання та розуміння в різні контексти, оскільки умови надання публічних послуг змінюються під впливом різноманітних факторів. Наголошено на необхідність стратегічного мислення та управління змінами для всіх рівнів керівництва в публічних організаціях. Підкреслено, що сучасним керівникам необхідно розвивати навички рефлексивного мислення, прогнозування майбутнього, творчого та емпатійного підходів, а також критичного мислення при оцінці варіантів змін. Окрема увага приділена концепції «комунікативного менеджера», яка відрізняється особливим стилем під час впровадженні змін в публічній організації. Досліджено проблему опору змінам в сфері надання публічних послуг та визначено основні його причини. Підкреслено важливість врахування всіх чинників при плануванні та

впровадженні змін у сфері надання публічних послуг. Вказано на необхідність розробки стратегій подолання опору та забезпечення підтримки у впровадженні необхідних ініціатив. Розглянуто варіанти опору змінам в публічних організаціях, визначено основні його форми.

З'ясовано чинники, які впливають на підвищення якості надання публічних послуг в Україні. Здійснено оцінку загальної ефективності та виконання місії діяльності органів публічної влади, оцінку організаційної структури місцевих органів влади як чинника їхньої ефективної діяльності, організацію робочого часу в органах публічної влади та якість кадрового забезпечення органів публічної влади та рівня володіння працівниками необхідними знаннями, вміннями та навичками. За результатами емпіричних досліджень виявлено основні проблеми в роботі місцевих органів влади, для подолання яких розроблено відповідні рекомендації. Висвітлено основні показники та критерії оцінки ефективності місцевих органів влади, такі як підвищення рівня добробуту територіальної громади, задоволеність їхньою діяльністю та використання можливостей, наданих законодавством України. Визначено основні чинники, що сприяють ефективній роботі органам місцевого самоврядування та якісному надання ними послуг.

Досліджено практичні аспекти управління наданням публічних послуг. Розглянуто механізми управління якістю надання публічних послуг, управління ринком публічних послуг, управління ефективністю надання публічних послуг, а також підзвітність і етичні аспекти у процесі надання публічних послуг. Зосереджено увагу на важливості контролю якості у процесі надання публічних послуг. Ключовий аспект контролю якості полягає в оцінці послуг після їх надання та порівнянні отриманих результатів із зазначеними специфікаціями якості. Наголошено, що низька якість публічних послуг може призвести до серйозних наслідків, і виправлення таких ситуацій може бути вкрай складним завданням. Вказано на важливість включення споживачів послуг у процес розробки стандартів з якості, навіть якщо їм може бракувати для цього спеціальних знань. Досліджено загальне управління якістю Total

Quality Management як системи управління якістю. Досліджено модель системи управління якістю публічних послуг, розробленої Гастером, яка висвітлює взаємозв'язок між цінностями, цілями та процесами впровадження в організації. Дослідження підкреслює важливість врахування цінностей ключових зацікавлених сторін при розробці систем управління якістю публічних послуг. Дослідження спрямоване на структурування взаємодії між ключовими зацікавленими сторонами, спрямованими на підвищення якості публічних послуг, а також на вивчення та впровадження потужної технології, яка прийшла до публічного сектора з приватного - бенчмаркінгу (еталонне тестування) з метою підвищення якості наданих послуг. Розглядаючи ринок публічних послуг, виявлено різні його форми, які класифіковано як нерегульовані ринки, регульовані ринки, псевдо-ринки та реляційні ринки. Встановлено, що у сфері публічних послуг активно використовуються маркетингові дослідження, на підставі чого розроблено десятикрокову модель дослідження. Доведено, що життєвий цикл послуг ґрунтується на ідеї, що ринковий попит на будь-яку послугу має кінцеве життя і що протягом свого життєвого циклу вона проходить певні етапи, на яких потрібно по-різному управляти ринком послуги. Управління ефективністю визначено як процес доведення організаційних цілей і завдань до відома всіх зацікавлених сторін, встановлення цільових показників ефективності для вимірювання досягнення цих цілей і завдань, а також забезпечення того, щоб уся ця діяльність створювала основу для постійного вдосконалення.

За результатами проведеного дисертаційного дослідження були розроблені механізми підвищення якості надання публічних послуг в сучасних умовах. Розглянуто впровадження стратегічного управління змінами до надання публічних послуг, проектний підхід до управління операційними змінами для підвищення якості надання публічних послуг, сформовано стратегічні механізми управління культурними змінами та впровадження комунікативного підходу до прийняття управлінських рішень. Запропоновано механізм підвищення якості надання публічних послуг, що ґрунтується на

комунікативній взаємодії між організаціями, які надають публічні послуги, та споживачами, зокрема шляхом збільшення рівня підзвітності перед громадськістю. Наголошено на важливість управління ринком публічних послуг, стратегічного управління змінами для підвищення якості надання публічних послуг, застосування проектного підходу до управління цими змінами, а також управління ефективністю як процесу надання публічних послуг та діяльності організацій, що надають публічні послуги. Зокрема, рекомендовано впровадження комунікативного підходу до прийняття управлінських рішень та зміну організаційної культури з метою створення «культури якості» в організаціях, які надають публічні послуги. У роботі визначено ключові компоненти процесу формулювання та реалізації стратегії для підвищення якості публічних послуг. Доведено, що підвищення якості надання публічних послуг завжди пов'язано з впровадженням певних змін, тому слід впроваджувати не просто стратегічне управління, а стратегічне управління змінами. У роботі визначено, що складовими пропонованого комунікативного механізму управління змінами для підвищення якості надання публічних послуг є керування мотивами, зондування, підготовка ґрунту, пошук союзників, управління зовнішніми стейкхолдерами, управління інсайдерами, управління керівниками, перші кроки перед впровадженням змін, заключні кроки перед впровадженням змін, впровадження змін та управління результатами. Визначено послідовність дій з реалізації проектного підходу до управління операційними змінами, яка допомагає систематично та стратегічно управляти операційними змінами, враховуючи різні аспекти та зацікавлених сторін. Визначено, що управління проектами та стратегічне управління ґрунтуються на раціональному підході до вирішення проблем, встановленні цілей і завдань та контролі за їх виконанням. Встановлено, що управління змінами – це повторюваний, експериментальний процес, який керується поєднанням раціональних та ірраціональних факторів. Неформальний аспект функціонування організацій має значний вплив на реакцію людей до змін. Керівники публічних організацій повинні

використовувати концепцію організаційної культури для впливу на неформальні аспекти організації під час змін. У дослідженні продемонстровано, що стратегія організаційної зміни, яка спричиняє руйнування корпоративної культури, є неефективною, оскільки вона може зруйнувати як позитивні, так і негативні аспекти культури організації. Запропоновано модель управління культурними змінами в публічних організаціях, яка включає три етапи: отримання інформації про організаційну культуру, інтерпретація цієї інформації та впровадження змін. Визначено основні канали організаційної комунікації та негативний вплив затримок у процесі управлінського прийняття рішень на надання публічних послуг. Висвітлено, що роль інформації у прийнятті управлінських рішень є ключовою. Доведено, що комунікативний підхід може значно покращити як прийняття, так і сприйняття управлінських рішень.

Робота є важливим внеском у розуміння та вдосконалення механізмів підвищення якості надання публічних послуг в українському суспільстві.

**Ключові слова:** ефективність публічної організації, кадрова політика, комунікативний підхід, механізми державного управління, оцінка ефективності, опір змінам, організаційна структура, публічні послуги, публічний менеджмент, підвищення якості надання послуг, ринок публічних послуг, управління змінами, управління ефективністю, якість публічних послуг.

## SUMMARY

***Krasnykov Y.V. Mechanisms for improving the quality of public services.***

- Qualifying scientific work on manuscript rights.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Sciences in public administration, specialty 25.00.02 - mechanisms of public administration. - National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv, 2024.

Good governance is one of the main factors of the state's competitiveness, development of its economy and a prerequisite for European integration. The problem of the quality of public services is in the focus of state policy of Ukraine. Its solution is determined by one of the priorities of the Public Administration Reform Strategy of Ukraine for 2022-2025, which is approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of July 21, 2021. No. 831-r. The purpose of this Strategy is to build a capable service and digital state in Ukraine that protects the interests of citizens on the basis of European standards and experience. The expected results of the public administration reform until 2025 are the provision of high quality services and the formation of a convenient administrative procedure for citizens and businesses.

The dissertation solved the scientific task of substantiating the theoretical foundations and developing practical recommendations for improving public administration to improve the quality of public services.

The prerequisites for improving the quality of public services are investigated. In particular, the features of reforming the systems of public services are considered, the analysis of the introduction of new organizational structures in the public sector, change management to improve the quality of public services and the use of communicative approaches in the implementation of organizational changes are carried out. It turned out that many changes aimed at improving the quality of public services began with political motives, but there were other objective grounds for their implementation. The influence of various factors on the heads of the authorities who moved from the private sector to the public, and their adaptation to work in structures that did not correspond to their professional experience, is considered. The possible changes in the authorities under the influence of these leaders and the consequences of involving active citizens in the management of public services are highlighted. It studies how "new" public service managers develop their ability to understand public processes and implement necessary changes. The process of transition from "administration" to "management" in the public sector in different countries of the world is investigated. The main components of the "new public



management" are defined. The main factors that should be taken into account when developing an organizational structure in order to ensure the provision of high-quality public services have been determined. The basic concepts of public services management based on the principles of new public management are defined. The special role of citizens in making decisions regarding the quality of public services is emphasized. The importance of knowledge and understanding of public processes for heads of organizations in the field of public services is considered. Their functional competence is determined. It is proved that managers should be able to transfer their knowledge and understanding into different contexts, since the conditions for providing public services change under the influence of various factors. The need for strategic thinking and change management for all levels of leadership in public organizations is emphasized. It is emphasized that modern managers need to develop skills of reflective thinking, forecasting the future, creative and empathic approaches, as well as critical thinking in assessing options for change. Particular attention is paid to the concept of "communicative manager," which is distinguished by a special style when implementing changes in a public organization. The problem of resistance to changes in the sphere of public services is investigated and its main causes are defined. The importance of taking into account all factors in the planning and implementation of changes in the provision of public services is emphasized. The need to develop strategies to overcome resistance and provide support in the implementation of the necessary initiatives is indicated. Options of resistance to changes in public organizations are considered, its main forms are defined.

The factors influencing the improvement of the quality of public services in Ukraine have been clarified. An assessment of the overall effectiveness and fulfillment of the mission of the activities of public authorities, an assessment of the organizational structure of local authorities as a factor of their effective activity, the organization of working time in public authorities and the quality of staffing of public authorities and the level of employee knowledge, skills and abilities. According to the results of empirical studies, the main problems in the work of local

authorities have been identified, to overcome which appropriate recommendations have been developed. The main indicators and criteria for assessing the effectiveness of local authorities are highlighted, such as increasing the level of well-being of the territorial community, satisfaction with their activities and using the opportunities provided by the legislation of Ukraine. The main factors contributing to the effective work of local self-government bodies and the quality of their services are determined.

The practical aspects of management of public services are investigated. The mechanisms of management of the quality of public services, management of the market of public services, management of the efficiency of public services, as well as accountability and ethical aspects in the process of providing public services are considered. Attention is focused on the importance of quality control in the process of providing public services. The key aspect of quality control is to evaluate the services after they are provided and compare the results obtained with the specified quality specifications. It is emphasized that the low quality of public services can lead to serious consequences, and correcting such situations can be extremely difficult. The importance of including consumers of services in the process of developing quality standards, even if they may lack special knowledge for this. The overall quality management of Total Quality Management as a quality management system is investigated. The model of the public service quality management system developed by Gaster, which highlights the relationship between values, goals and processes of implementation in the organization, is investigated. The study highlights the importance of considering the values of key stakeholders in the development of public service quality management systems. The study aims to structure the interaction between key stakeholders aimed at improving the quality of public services, as well as the study and implementation of powerful technology that came to the public sector from private benchmarking (benchmark testing) in order to improve the quality of services provided. Considering the public services market, various forms of it are identified, which are classified as unregulated markets, regulated markets, pseudo-markets and relational markets. It has been determined

that marketing research is actively used in the field of public services, on the basis of which a ten-step research model has been developed. It is proved that the life cycle of services is based on the idea that the market demand for any service has a finite life and that during its life cycle it goes through certain stages at which it is necessary to manage the service market differently. Performance management is defined as the process of communicating organizational goals and objectives to all stakeholders, setting performance targets to measure the achievement of those goals and objectives, and ensuring that all these activities provide a basis for continuous improvement.

According to the results of the dissertation research, mechanisms were developed to improve the quality of public services in modern conditions. The introduction of strategic change management to the provision of public services, the project approach to the management of operational changes to improve the quality of public services, the strategic mechanisms for managing cultural changes and the introduction of a communicative approach to managerial decision-making are considered. A mechanism for improving the quality of public services is proposed, based on communicative interaction between organizations that provide public services and consumers, in particular by increasing the level of accountability to the public. The importance of managing the public services market, strategic change management to improve the quality of public services, the use of a project approach to managing these changes, as well as performance management as a process of providing public services and the activities of organizations providing public services was emphasized. In particular, it is recommended to introduce a communicative approach to managerial decision-making and change the organizational culture in order to create a "culture of quality" in organizations that provide public services. The paper identifies the key components of the process of formulating and implementing a strategy to improve the quality of public services. It is proved that improving the quality of public services is always associated with the introduction of certain changes, therefore, it is necessary to introduce not just strategic management, but strategic change management. The paper defines that the

components of the proposed communicative mechanism of change management to improve the quality of public services are motive management, sensing, soil preparation, search for allies, management of external stakeholders, management of insiders, management of managers, first steps before the introduction of changes, final steps before the introduction of changes, implementation of changes and management of results. The sequence of actions for implementation of the project approach to management of operational changes has been defined, which helps to systematically and strategically manage operational changes, taking into account various aspects and stakeholders. It is determined that project management and strategic management are based on a rational approach to solving problems, setting goals and objectives and monitoring their implementation. It is established that change management is a repetitive, experimental process that is guided by a combination of rational and irrational factors. The informal aspect of the functioning of organizations has a significant impact on people's response to change. Leaders of public organizations should use the concept of organizational culture to influence the informal aspects of the organization during changes. The study demonstrated that the strategy of organizational change that causes the destruction of corporate culture is ineffective because it can destroy both positive and negative aspects of the culture of the organization. The model of management of cultural changes in public organizations has been proposed, which includes three stages: obtaining information about organizational culture, interpretation of this information and implementation of changes. The main channels of organizational communication and the negative impact of delays in the process of managerial decision-making on the provision of public services have been identified. It is highlighted that the role of information in making managerial decisions is key. It is proved that a communicative approach can significantly improve both the adoption and perception of managerial decisions.

The work is an important contribution to the understanding and improvement of mechanisms for improving the quality of public services in Ukrainian society.

**Keywords:** efficiency of public organization, personnel policy, communicative approach, mechanisms of public administration, evaluation of

efficiency, resistance to changes, organizational structure, public services, public management, improvement of quality of service provision, market of public services, change management, efficiency management, quality of public services.

**ПРАЦІ, ЯКІ ВІДОБРАЖАЮТЬ ОСНОВНІ НАУКОВІ РЕЗУЛЬТАТИ  
ДИСЕРТАЦІЇ**

**Статті у наукових періодичних виданнях, проіндексованих у базах даних  
Web of Science Core Collection та/або Scopus**

1. Krasnykov Y., Ninyuk I., Storozhenko L., Marukhlenko O., Kruhlov V. Impacto de los servicios digitales para los ciudadanos en la eficiencia de la administración pública. *Telos: Revista De Estudios Interdisciplinarios En Ciencias Sociales*. 2024. № 26 (1), p. 35-51. URL: <https://ojs.urbe.edu/index.php/telos/article/view/4344>. (включено до Web of Sciences).

*Особистий внесок: обґрунтовано вплив електронних сервісів для громадян на ефективність державного управління та якість публічних послуг.*

2. Yevgen Krasnykov, Oleksandr Bobos, Ihor Lavrinets, Tetiana Khabarova, Nataliia Zozulia. The Impact of Electronic Governance on the Quality of Public Services and Municipal Property Management. *Pakistan Journal of Criminology*. January—March 2024. Vol. 16, № 01, p. 201-216. URL: <https://www.pjcriminology.com/publications/the-impact-of-electronic-governance-on-the-quality-of-public-services-and-municipal-property-management/>.

(включено до Scopus).

*Особистий внесок: обґрунтовано ефективність електронного урядування та його вплив на якість публічних послуг.*

3. Vitalii Kruhlov, Nataliia Volkova, Yevgen Krasnykov, Iryna Aliksieienko, Larysa Sokhatiuk. State Control Mechanisms as Means of Improving the Quality of Public Services of Local Self-Government Bodies. *Revista Jurídica Portucalense*. 2023. № 34, pp. 325–345. URL:

<https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/32846> (включено до Scopus та Web of Sciences).

*Особистий внесок: обґрунтовано механізми підвищення якості публічних послуг органів місцевого самоврядування.*

4. Storozhenko L., Krasnykov Y., Kaganovska T., Babichev A., Rossikhina H. Digital competence of society as a component of modern public administration. *Amazonia Investiga*. 2023. Vol. 12, № 72, p. 123-134. URL: <https://amazoniainvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/2616> (включено до Web of Sciences).

*Особистий внесок: обґрунтовано вплив цифрової компетенції суспільства на розвиток електронного уряду як компонента ефективного державного управління.*

5. Pryimak M., Kalyta L., Sokolov M., Vladyslav K., Krasnykov Y. Innovative approaches to risk management in the field of public administration in Ukraine: prospects and limitations. *Amazonia Investiga*. 2024. Vol. 13, № 74, p. 308-322. URL: <https://amazoniainvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/2687> (включено до Web of Sciences).

*Особистий внесок: обґрунтовано вплив інноваційних підходів, які застосовуються в публічному управлінні, до управління ризиками для підвищення якості публічних послуг.*

6. Bieliaieva O., Slavkova O., Dzaha V., Krasnykov Y., Selivanov S. Risk management in public administration in Ukraine: strategies and tools. *Revista Electrónica De Investigación En Ciencias Económicas*, 2024. Vol. 12, № 23, p. 136–156. URL: <https://doi.org/10.5377/reice.v12i23.18282>. (включено до Web of Sciences).

*Особистий внесок: визначено пріоритетні напрями управління ризиками в сучасній українській парадигмі державного управління: антикризове управління, управління трансформаціями та управління сталим розвитком.*

## Статті у наукових фахових виданнях України

7. Красников Є.В. Розробка і впровадження нових організаційних структур в публічному секторі. Демократичне врядування : зб. наук. праць ; електронний ресурс. – Л. : НУ «Львівська політехніка». – 2023. - Випуск 2(32). – 185 с. (11 – 27);
8. Красников Є. Реформування систем надання публічних послуг: світовий досвід. Державне будівництво : зб. наук. праць ; електронний ресурс. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна. – 2023. – № 1 (33). – 224 с. (132-147);
9. Красников Є.В. Комунікативні підходи до підтримки бажаних організаційних змін у якості публічних послуг. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна. – 2023. – № 1 (62). – 172 с. (99-113);
10. Красников Є.В. Оцінка загальної ефективності діяльності органів публічної влади в північно-східному регіоні України. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2023. № 10. URL: <https://www.nauka.com.ua/index.php/dy/article/view/2242/2271>;
11. Красников Є.В. Оцінка організаційної структури місцевих органів влади як чинника їхньої ефективної діяльності. *Інвестиції: практика та досвід.* 2023. № 20. URL: <https://www.nauka.com.ua/index.php/investplan/article/view/2277/2307>;
12. Красников Є.В. Організація робочого часу в органах публічної влади та вплив особистісних якостей співробітників на організаційну ефективність. Менеджмент та підприємництво: тренди розвитку: зб. наук. праць ; електронний ресурс. – З. : ЗНУ. – 2023. – № 3(25) – 139 с. (128-139);
13. Красников Є. Рівень володіння працівниками органів публічної влади необхідними знаннями, вміннями і навичками. Теоретичні та прикладні питання державотворення. : зб. наук. праць ; електронний ресурс. – О. – 2023. – № 30. – 114 с. (77-87);



14. Красников Є.В. Управління якістю надання публічних послуг. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 10. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2023-10-02-03/2023-10-02-03>;
15. Красников Є.В. Оцінка ефективності діяльності органів публічної влади у вирішенні проблем місцевих громад. Публічне управління та митне адміністрування : зб. наук. праць. ; електронний ресурс. – Д. : УМСФ. – 2023. – № 3 (38). URL: <http://www.customs-admin.umsf.in.ua/archive/2023/3/14.pdf>;
16. Красников Є.В. Управління ринком публічних послуг. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2023. № 11(17), с. 331 - 353;
17. Красников Є. Управління ефективністю надання публічних послуг. *Наукові перспективи*. 2023. № 11(41). URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/7651/7696>;
18. Красников Є.В. Сучасні вимоги до якості кадрового забезпечення діяльності органів публічної влади. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*, 2023. № 4(28), с. 17-25. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2023-4\(28\)-17-25](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2023-4(28)-17-25);
19. Красников Є.В. Управління змінами для підвищення якості публічних послуг. Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна. – 2023. №2 (77), с. 22-37;
20. Красников Є. Спеціальні органи з державного гарантування якості України. Право та державне управління: зб. наук. праць ; електронний ресурс. – 3. – 2023. – № 4, с. 260 – 265;
21. Красников Є. Впровадження стратегічного управління змінами до надання публічних послуг. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління. Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом. 2023. № 5 (71). с. 55 – 66. URL: <http://journals.maup.com.ua/index.php/political/article/view/2983/3432>;
22. Красников Є.В. Проектний підхід до управління операційними змінами щодо підвищення якості надання публічних послуг. *Державне*

управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 3. URL: <https://nauka.com.ua/index.php/dy/article/view/3243/3279>;

23. Красников Є. Впровадження комунікативного підходу до прийняття управлінських рішень. *Менеджмент та підприємництво: тренди розвитку*, 2024. № 1(27), с. 104 - 118;

24. Красников Є.В. Управління культурними змінами. Науковий журнал «Публічне управління і адміністрування в Україні». *Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій*. 2023. № 38, с. 86 – 94.

### **Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:**

25. Красников Є.В. Впровадження комунікативного підходу до прийняття управлінських рішень. // Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: матеріали XLII-ої Міжнародної науково-практичної конференції / за ред. І.В. Жукової, Є.О. Романенка. м. Мілан (Італія): ВАДНД, 07 березня 2024 р. 301 с. (35 - 38);

26. Красников Є.В. Управління культурними змінами. // Modern research in science and education. Proceedings of the 6th International scientific and practical conference. BoScience Publisher. Chicago, USA. 2024. Pp. 400 - 405. URL: <https://sci-conf.com.ua/vi-mizhnarodna-naukovo-praktichna-konferentsiya-modern-research-in-science-and-education-8-10-02-2024-chikago-ssha-arhiv/>;

27. Красников Є.В. Підзвітність і етичні аспекти у наданні публічних послуг. // Вісімдесят треті економіко-правові дискусії. Серія: Соціальні та гуманітарні науки: матеріали Міжнародної мультидисциплінарної наукової інтернет-конференції (м. Львів, Україна, м. Ополе, Польща, 27-28 лютого 2024 р.) / редкол. : О. Патряк та ін. ГО “Наукова спільнота”, WSZIA w Opolu. Львів : ФО-П Шпак В.Б. 196 с. (165 - 168);

28. Красников Є.В. Впровадження стратегічного управління змінами до надання публічних послуг. // Topical aspects of modern scientific research. Proceedings of the 6th International scientific and practical conference. CPN

Publishing Group. Tokyo, Japan. 2024. Pp. 257-264. URL: <https://sci-conf.com.ua/vi-mizhнародna-naukovo-praktichna-konferentsiya-topical-aspects-of-modern-scientific-research-22-24-02-2024-tokio-yaponiya-arhiv/>;

29. Красников Є.В. Управління ефективністю надання публічних послуг. // Публічне управління в Україні: історичний досвід та перспективи розвитку : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 20 лют. 2024 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, Н. М. Корчак, Л. В. Гонюкової. Київ: Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 2024. 294 с. (137-138). URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2091/files/498c572d-c229-48d4-b090-f02ea2824af1.pdf>;

30. Красников Є.В. Управління якістю надання публічних послуг на деокупованих територіях України. // III Міжнародна науково-практична конференція Таврійського національного університету: «Крим та Чорноморський регіон: реконструктивний розвиток у воєнний та повоєнний період» Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. 12–13.03.2024. URL: <https://tnu.edu.ua/materiali-konferencij/>;

31. Красников Є.В. Проектний підхід до управління операційними змінами щодо підвищення якості надання публічних послуг. // Нові напрями розвитку науки та техніки в умовах глобальної кризи, СХХХVІІІ Міжнародна інтернет — конференція. – м. Вінниця, Україна. 09.02.2024. Збірник тез доповідей. с. 66 (164). URL: [https://el-conf.com.ua/wp-content/uploads/2024/03/Vinnytsia\\_09022024.pdf](https://el-conf.com.ua/wp-content/uploads/2024/03/Vinnytsia_09022024.pdf);

32. Красников Є.В. Використання комунікативних підходів до здійснення організаційних змін щодо підвищення якості публічних послуг // Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: матеріали XLІІІ-ої Міжнародної науково-практичної конференції / за ред. І.В. Жукової, Є.О. Романенка. м. Пештера (Болгарія): ВАДНД, 07 квітня 2024 р. 263 с. (31 - 34);

33. Красников Є.В. Управління ринком публічних послуг. // Ways to reform public administration and management under martial law in Ukraine. International scientific conference. Riga, Latvia : Baltija Publishing, March 6–7, 2024. 60 pages. (22-26). URL: <http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/view/447/12067/25211-1>.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	23
РОЗДІЛ 1. ПЕРЕДУМОВИ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ.....	36
1.1. Особливості реформування систем надання публічних послуг.....	36
1.2. Аналіз впровадження нових організаційних структур в публічному секторі.....	54
1.3. Управління змінами для підвищення якості публічних послуг.....	74
1.4. Використання комунікативних підходів до здійснення організаційних змін щодо підвищення якості публічних послуг.....	95
Висновки до першого розділу.....	112
РОЗДІЛ 2. ЧИННИКИ ВПЛИВУ НА ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ.....	117
2.1. Оцінка загальної ефективності та виконання місії діяльності органів публічної влади.....	117
2.2. Оцінка організаційної структури місцевих органів влади як чинника їхньої ефективної діяльності.....	135
2.3. Організація робочого часу в органах публічної влади та якість кадрового забезпечення органів публічної влади.....	147
2.4. Рівень володіння працівниками органів публічної влади необхідними знаннями, вміннями і навичками.....	163
Висновки до другого розділу .....	174
РОЗДІЛ 3. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ НАДАННЯМ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ.....	177
3.1. Управління якістю надання публічних послуг.....	177
3.2. Управління ринком публічних послуг.....	195
3.3. Управління ефективністю надання публічних послуг.....	222
3.4. Підзвітність і етичні аспекти у наданні публічних послуг...	243

	22
Висновки до третього розділу.....	255
РОЗДІЛ 4. ШЛЯХІ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В СУЧАСНИХ УМОВАХ.....	259
4.1. Впровадження стратегічного управління змінами до надання публічних послуг.....	259
4.2. Проектний підхід до управління операційними змінами щодо підвищення якості надання публічних послуг.....	281
4.3. Формування стратегічних механізмів управління культурними змінами.....	293
4.4. Впровадження комунікативного підходу до прийняття управлінських рішень.....	307
Висновки до четвертого розділу.....	325
ВИСНОВКИ.....	330
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	337
ДОДАТКИ.....	368

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Забезпечення високої якості публічних послуг є одним із ключових завдань сучасної держави. В умовах глобалізації, інформатизації та зростання вимог з боку суспільства, органи публічної влади повинні постійно вдосконалювати свою діяльність, впроваджувати інновації, оптимізувати процеси надання послуг. Оскільки публічні послуги напряму впливають на життя громадян та ефективність держави, їх якість та ефективність стають ключовими питаннями для розвитку країни. Підвищення якості обслуговування громадян стає важливим чинником легітимності та ефективності влади. В той же час, низька якість публічних послуг призводить до невдоволення громадян, зниження довіри до влади, гальмування соціально-економічного розвитку держави та інше.

В Україні проблема якості публічних послуг стоїть особливо гостро. Незважаючи на реформи останніх років у сфері надання публічних послуг, більшість громадян все ще незадоволені їх якістю. Це підтверджують результати соціологічних досліджень, за результатами яких основними причинами невдоволення якістю послуг респонденти називають черги, тривалі строки надання, складність процедур, некомпетентність персоналу, брак інформації тощо. Зацікавленість громадян у якісних послугах визначає ефективність державного управління та рівень задоволення населення.

Не менш гострою є ситуація з якістю інших публічних послуг - освітніх, медичних, соціальних, комунальних та ін. Застаріла інфраструктура, брак ресурсів, недосконалість нормативно-правової бази, недостатня клієнтоорієнтованість органів влади - ці та інші чинники зумовлюють невідповідність стандартів надання послуг сучасним вимогам. Особливо загострилася ця проблема в умовах пандемії COVID-19 та повномасштабної військової агресії з боку російської федерації, коли зросло навантаження на публічні сервіси. Все це свідчить про актуальність пошуку шляхів системного

підвищення якості публічних послуг в Україні з урахуванням провідного світового досвіду.

Слід зазначити, що проблема якості надання публічних послуг перебуває у фокусі державної політики України. Її вирішення визначено одним із пріоритетів Стратегії реформування державного управління України на період до 2025 року. В документі наголошується на необхідності подальшого розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг, діджиталізації послуг, впровадження електронної взаємодії реєстрів, підвищення професійного рівня публічних службовців та вдосконалення системи їх підготовки. До передумов підвищення якості надання публічних послуг слід віднести впровадження необхідних реформ, включаючи адміністративні та інституційні зміни, використання сучасних технологій, таких як електронне урядування, мобільні додатки та онлайн-платформи, для забезпечення зручності та доступності публічних послуг, забезпечення відкритості та доступності інформації про процеси надання публічних послуг для громадян, що сприяє підвищенню відповідальності та ефективності державних органів, підготовка кваліфікованих кадрів та розвиток їхніх компетенцій та інше. Водночас, залишається низка концептуальних і прикладних питань щодо забезпечення якості сервісної діяльності органів влади, що потребують наукового опрацювання. Йдеться, зокрема, про теоретико-методологічне обґрунтування сутності та складових якості публічних послуг, визначення критеріїв її оцінювання, розробку дієвих механізмів та інструментів підвищення якості з урахуванням кращих управлінських практик.

Теоретико-методологічним підґрунтям дисертаційного дослідження стали наукові дослідження з актуальних проблем державного управління щодо якості надання публічних послуг, які досліджувалися в працях вітчизняних науковців: В. Авер'янова, О. Бабінова, В. Бакуменка, Н. Бортник, Ю. Даньшиної, С. Домбровська, І. Драгана, В. Дзюндзюка, А. Дегтяря, Д. Жерліцина, В. Коломойця, В. Мамонової, Ю. Машкарова, С. Мороз, Н.



Нижника, С. Попова, Д. Олійника, Л. Приходченко, А. Чечеля, Ю. Шарова, В. Шамрая та інших. А також в працях зарубіжних вчених, зокрема: Р. Акоффа, Г. Букаерта, Л. Гастера, Е. Демінга, С. Діббома, П. Друкера, Дж. Еванса, К. Ісікаві, Д. Кларка, Ф. Кросбі, Дж. Морана, М. Портера, Р. Пірсіга, В. Сінглтона, К. Поллітта, Дж. Стюарта, К. Уолша, Е. Ферлі, Н. Фліна, П. Чекленда та інші.

Питанням оцінки ефективності діяльності органів публічної влади та підвищенню ефективності публічних послуг присвячено праці багатьох вітчизняних дослідників, зокрема Ю. Абраменко, М. Ажажі, О. Бобровського, О. Буханевича, Ю. Даньшиної, І. Драгана, В. Кузьомко, І. Ковбас, О. Криворучко, В. Купрія, Є. Легези, І. Левицької, Ю. Машкарова, Г. Ортіної, Д. Олійника, О. Пархоменко-Куцевіл, Л. Приходченко, І. Семенець-Орлової та інших. Дослідженнями показників ефективності та управління ресурсами в органах публічної влади присвячено праці зарубіжних вчених: Д. Б'юкенена, Д. Бодді, Р. Брауна, П. Друкера, П. Доусона, Д. Ліндсея, Е. Лоутона, С. Маккарті, Т. Петерса, А. Петігрю, А. Роуза, С. Роджерса, А. Саллівана, Г. Саймона, К. Сміта, Е. Ферлі, Н. Флінна, С. Юнга та інших.

Вченими внесено значний вклад у дослідження проблем щодо підвищення якості надання публічних послуг. Більшість наукових досліджень розкривають сутність публічних послуг у загально-управлінському контексті, проте дослідження управління якістю надання публічних послуг залишається досить актуальним. Це підтверджує актуальність обраної теми для даної роботи.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження проведено в межах науково-дослідної роботи, яка виконувалась навчально-науково-виробничим центром Національного університету цивільного захисту України за темою: «Розробка механізмів державного управління соціально-економічною сферою та її галузями в контексті забезпечення безпеки українського суспільства» (ДР № 0118U001007). Роль автора полягає в визначенні основних напрямів підвищення якості публічних послуг в контексті європейської інтеграції

України.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є теоретико-методологічне обґрунтування засад та розроблення практичних рекомендацій щодо підвищення якості надання публічних послуг в сучасних умовах.

Досягнення визначеної мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

- визначити методологічні засади реформування системи надання публічних послуг у контексті переходу від бюрократичної моделі публічного управління до моделей нового публічного менеджменту;
- узагальнити підходи до розробки і впровадження нових організаційних структур в публічному секторі та обґрунтувати доцільність їх застосування з метою підвищення якості публічних послуг в Україні;
- узагальнити основні теоретичні підходи до розуміння сутності та механізмів впровадження змін в організаціях, що надають публічні послуги, та визначити особливості управління опором змінам у публічному секторі;
- обґрунтувати доцільність застосування комунікативних підходів до здійснення організаційних змін в органах публічної влади та розробити практичні рекомендації щодо їх використання з метою підвищення якості публічних послуг;
- проаналізувати сучасні концептуальні підходи до управління якістю та обґрунтувати доцільність їх застосування в системі надання публічних послуг в Україні з урахуванням зарубіжної та вітчизняної практики;
- узагальнити сучасні теоретичні підходи до управління якістю надання публічних послуг та сформулювати на цій основі комплексну систему управління якістю, що враховує особливості публічної сфери;
- визначити специфіку управління ринком публічних послуг та розробити адаптовану до цієї специфіки модель маркетингу публічних послуг;
- визначити роль підзвітності та етичних аспектів у забезпеченні якості надання публічних послуг;
- розробити механізм реалізації культурних змін в організаціях, що

надають публічні послуги, з метою підтримання результатів операційних покращень у довгостроковій перспективі;

- розробити механізм управління знаннями в контексті підвищення якості надання публічних послуг, який би сприяв трансформації інформації в організаційні знання;

- розробити комплексну модель трансформації системи надання публічних послуг в Україні на засадах управління якістю та клієнтоорієнтованості.

**Об’єкт дослідження** – процес надання публічних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування.

**Предмет дослідження** – механізми підвищення якості надання публічних послуг в сучасних умовах.

**Методи дослідження.** Для досягнення зазначеної мети дослідження і вирішення поставлених завдань широко використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, професійні методики та технології пізнання механізмів якості надання публічних послуг.

Методологічною основою дослідження є системний підхід, що дозволяє представити забезпечення якості публічних послуг як складну систему, яка потребує комплексного вдосконалення.

Основні наукові результати дисертаційної роботи були отримані за допомогою використання таких методів, як:

*Метод критичного аналізу* наукової і методичної літератури був використаний для аналізу різноманітних джерел і документів, що стосуються публічних послуг та їх якості. Цей метод дозволив оцінити наявність і достовірність інформації, а також здійснити критичний аналіз попередніх досліджень у цій області. *Історичний метод* був використаний для дослідження етапів розвитку систем надання публічних послуг, дозволяючи зрозуміти їхні зміни та еволюцію протягом часу. *Порівняльний аналіз* дозволив порівняти концепції та практики забезпечення якості публічних послуг у різних країнах і на різних етапах їхнього розвитку, що сприяло узагальненню

та формулюванню власних висновків. *Метод ретроспективного аналізу* був використаний для вивчення розвитку парадигми якості публічних послуг на різних етапах її становлення, що дозволило виявити тенденції та зміни у цій області. *Метод формалізації* дозволив чітко визначити суб'єктів та об'єктів системи забезпечення якості публічних послуг, що було важливим для подальшого аналізу та управління цим процесом. *Метод систематизації та узагальнення* був використаний для систематизації та узагальнення теоретичних підходів до управління якістю публічних послуг, що дозволило зробити висновки та висунути пропозиції щодо подальшого розвитку цієї області. *Метод аналізу та синтезу* був використаний для з'ясування змісту системи забезпечення якості публічних послуг та визначення детермінант її ефективності. *Метод спостереження і аналізу* діяльності був використаний для спостереження за роботою публічних органів та процесів надання публічних послуг з метою виявлення можливостей для покращення. *Метод SWOT-аналізу* дозволив оцінити сильні та слабкі сторони, можливості та загрози в контексті підвищення якості надання публічних послуг. *Експертне опитування (інтерв'ю)* було використано для збору експертної думки щодо різних аспектів підвищення якості надання публічних послуг. *Анкетування і опитування* були використані для збору даних від споживачів публічних послуг щодо їхніх потреб та задоволеності якістю послуг. *Методичний підхід* було використано для оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади. *Метод дослідження випадкового вибору* був використаний для отримання статистичних даних щодо рівня задоволеності споживачів публічних послуг та ідентифікації проблемних аспектів. *Метод кейс-стаді* був використаний для дослідження конкретних випадків підвищення якості публічних послуг для виявлення ключових факторів успіху або невдачі. *Прогнозний метод* був використаний для визначення прогнозних індикаторів досягнення підвищення якості публічних послуг. *Абстрактно-логічний метод* використовувався для формулювання висновків та пропозицій за напрямками дослідження.

Інформаційну та емпіричну базу дослідження становлять наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених, енциклопедичні й довідникові видання, нормативно-правові акти України та ЄС, аналітичні матеріали міжнародних організацій, статистичні дані, результати соціологічних опитувань, офіційна інформація органів влади, матеріали засобів масової інформації, а також результати власних досліджень автора.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних засад та розробці практичних рекомендацій щодо підвищення якості надання публічних послуг в сучасних умовах.

Найважливіші наукові результати дисертаційного дослідження розкриваються в таких положеннях:

*уперше:*

– обґрунтовано комплексну модель трансформації системи надання публічних послуг в Україні на засадах управління якістю та клієнтоорієнтованості, яка, на відміну від фрагментарних підходів, що фокусуються на окремих аспектах реформування, органічно поєднує процесний і проектний підходи, сучасні методи управління якістю та цифрові технології, забезпечує організаційно-правові, кадрові та фінансово-економічні механізми її реалізації на державному, регіональному та місцевому рівнях, передбачає розширення участі громадян та зовнішню оцінку якості послуг, що дозволить суттєво підвищити ефективність і результативність публічної сфери та забезпечити задоволеність споживачів;

– запропоновано комунікативний підхід до управління стратегічними змінами в системі надання публічних послуг, який концептуально відрізняється від традиційних директивних підходів та ґрунтується на використанні партисипативних комунікативних практик для подолання опору і забезпечення залученості персоналу до процесу перетворень; новизна даного підходу полягає в обґрунтуванні доцільності зміщення акцентів в управлінській діяльності керівників органів публічної влади з адміністрування та контролю на налагодження комунікативної взаємодії зі співробітниками

шляхом роз'яснення сутності змін, використання методів переконання, фасилітації, делегування, мотивування та спільного прийняття рішень, що передбачає, зокрема, розвиток у менеджерів публічної сфери специфічного набору поведінкових компетентностей «комунікативного менеджера», що дасть змогу ефективно впроваджувати стратегічні зміни та забезпечувати підвищення якості публічних послуг;

– обґрунтовано комплексний механізм підвищення якості надання публічних послуг, який, на відміну від існуючих підходів, поєднує взаємопов'язані управлінські впливи на рівні стратегії організації (через стратегічне управління змінами), операційної діяльності (через проектний менеджмент) та організаційної культури (через управління цінностями та моделями поведінки), що дозволяє забезпечити узгодженість і сталість результатів з покращення роботи організацій, що надають публічні послуги;

*удосконалено:*

– підходи до впровадження органічних організаційних структур в органах публічної влади; на відміну від традиційних підходів, зорієнтованих на бюрократичні та ієрархічні форми, удосконалені методичні засади базуються на принципах децентралізації повноважень, розвитку горизонтальної взаємодії між структурними підрозділами, використанні проектних і матричних форм організації діяльності, а також передбачають етапність процесу трансформації та необхідність розвитку відповідних компетентностей персоналу;

– систему критеріїв та показників оцінювання якості публічних послуг шляхом доповнення традиційних параметрів (результативність, своєчасність, доступність тощо) показниками, що характеризують ступінь клієнтоорієнтованості (задоволеність споживачів, врахування їх потреб та очікувань), інноваційності (впровадження нових підходів і технологій) та рівень використання сучасних інформаційних технологій (доступність електронних сервісів, оперативність комунікації онлайн тощо);

– маркетингову модель для застосування у сфері публічних послуг, яка, на противагу класичній моделі маркетинг-міксу 4P, доповнена п'ятою ключовою компонентою – «людьми» (споживачами, персоналом, стейкхолдерами) та максимально адаптована до особливостей публічного сектору шляхом обмеження використання підходів сегментації ринку, конкурентної боротьби та пріоритезації взаємовідносин зі стейкхолдерами;

– методологічний підхід до використання проектного менеджменту для підвищення якості публічних послуг, який, на відміну від традиційної логіки управління проектами, доповнено управлінням емоційними та міжособистісними аспектами можливого опору змінам; він передбачає дослідження явних і прихованих побоювань та тривог учасників і стейкхолдерів проекту, налагодження довірливої комунікації з ними та спільний пошук прийнятних рішень, що дозволяє подолати ірраціональні перешкоди на шляху впровадження змін і забезпечити вмотивовану підтримку покращень з боку залученого персоналу;

*дістали подальшого розвитку:*

– науково-методологічний інструментарій управління публічними послугами в частині розробки комплексного механізму управління знаннями, який охоплює етапи збору релевантної інформації з внутрішніх і зовнішніх джерел, її аналізу та інтерпретації відповідно до організаційних цінностей, поширення отриманих знань всередині організації, їх застосування у процесі надання послуг та збереження у формі кращих практик і організаційної пам'яті, що забезпечує більш системний підхід до використання інтелектуальних ресурсів організації та сприяє досягненню якісно нового рівня її здатності до постійного самовдосконалення;

– концептуальні засади побудови організацій, що надають якісні публічні послуги, шляхом інтеграції в єдиній моделі управління клієнтоорієнтованого, процесного та ціннісного підходів, що дозволяє одночасно досягати максимального задоволення потреб клієнтів, операційної

досконалості сервісних процесів та генерування цінності для стейкхолдерів при дотриманні суспільно значущих цінностей;

– методологічні засади управління організаційними змінами в публічній сфері в частині розробки цілісного покрокового механізму здійснення культурної трансформації, який, на відміну від існуючих розрізнених рекомендацій, являє собою замкнений управлінський цикл, що охоплює етапи від діагностики поточної організаційної культури до моніторингу результатів змін і робить особливий наголос на подоланні можливого індивідуального та колективного опору новим цінностям і моделям поведінки; перевагою такого механізму є забезпечення синхронізованого переходу організації до бажаної культури;

– методичний підхід до проведення функціональних обстежень процесів надання публічних послуг шляхом їх доповнення процедурами побудови дерева цілей, що дозволяє чітко визначити очікувані результати та показники якості послуг на кожному етапі, а також інструментами стратегічного аналізу (SWOT, PESTLE тощо) для виявлення проблемних зон і можливостей для вдосконалення із активним залученням зовнішніх стейкхолдерів (громадян, представників бізнесу та експертів) до обстеження наявних процесів та їх перепроєктування, що забезпечує врахування реальних потреб та очікувань споживачів послуг;

– обґрунтування необхідності цілеспрямованого розвитку ключових компетентностей керівників в органах публічної влади у сферах управління змінами, управління якістю, управління персоналом та клієнтоорієнтованості як важливої передумови ефективної трансформації системи надання публічних послуг; доведено, що розвиток відповідних поведінкових компетенцій та лідерських якостей має поєднуватись із удосконаленням професійних знань та вмінь у сфері публічного управління і адміністрування.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в можливості їх використання в діяльності органів влади, що сприятиме підвищенню ефективності діяльності як окремих органів влади, так і системи публічного



управління в цілому.

Основні теоретичні положення і висновки дисертаційної роботи були враховані, впроваджені та використані у практичній діяльності Харківської обласної ради (довідка про впровадження від 24.04.2024 р. №01-44/1127), Департаменту освіти та науки Івано-Франківської обласної державної адміністрації (довідка про використання результатів № 361/01-13/01 від 22.03.2024 р.), Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка (довідка про впровадження від 11.04.2024 р. №074-16-08.1-94), Лозівською міською радою Харківської області (довідка про використання результатів №02-13-12/346 від 21.02.2024), Солоницівською селищною радою Харківського району Харківської області (довідка про використання результатів №02-20/К-331 від 15.02.2024 р.).

Крім того, теоретичні положення і наукові результати дослідження було рекомендовано Департаментом освіти та науки Сумської обласної державної адміністрації закладам вищої освіти до використання при підготовки здобувачів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» (лист Департаменту освіти та науки Сумської обласної державної адміністрації № 20-К/01-18 від 23.02.2024 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійно виконаною науковою працею. Усі сформульовані в ній висновки, теоретичні положення та пропозиції ґрунтуються на особистих дослідженнях. У дисертації не використовувалися ідеї співвиконавців науково-дослідних робіт. Конкретний внесок здобувача у шести наукових працях, підготовлених у співавторстві з І. Алексеєнко, А. Бабічевим, О. Беляєва, О. Бобось, Н. Волковою, В. Дзєга, Н. Зозулей, Т. Кагановською, Л. Калита, В. Каплун, В. Кругловим, І. Лаврінець, О. Марухленко, І. Нинюк, М. Приймак, Г. Россіхіною, О. Славкова, М. Соколов, Л. Сохатюк, Л. Стороженко, С. Селіванов, Т. Хабаровою зазначений у списку опублікованих праць за темою дисертації.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення та результати дисертаційного дослідження були оприлюднені на таких науково - комунікативних заходах, як: XLII Міжнародна науково-практична конференція «Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку» (м. Мілан, Італія, 2024); VI International Scientific and Practical Conference «Modern research in science and education» (Chicago, USA, 2024); Міжнародна мультидисциплінарна наукова інтернет-конференція. Вісімдесят треті економіко-правові дискусії. Секція: Державне управління (м. Львів, Україна, м. Ополе, Польща, 2024); VI International Scientific and Practical Conference «Topical aspects of modern scientific research» (Tokyo, Japan, 2024); Всеукраїнська науково-практична конференція «Публічне управління в Україні: історичний досвід та перспективи розвитку» (м. Київ, Україна, 2024); III Міжнародна науково-практична конференція Таврійського національного університету: «Крим та Чорноморський регіон: реконструктивний розвиток у воєнний та повоєнний період» (м. Київ, Україна, 2024); CXXXVIII Міжнародна інтернет — конференція «Нові напрями розвитку науки та техніки в умовах глобальної кризи» (м. Вінниця, Україна, 2024); XLIII Міжнародна науково-практична конференція «Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку» (м. Пештера, Болгарія, 2024); Міжнародна наукова конференція «Шляхи реформування публічного управління та адміністрування в умовах воєнного стану в Україні» (м. Рига, Латвійська Республіка, 2024).

**Публікації.** Матеріали дисертаційної роботи викладено у 33 публікаціях, зокрема це: 6 – статті у виданнях, які включені до міжнародних наукометричних баз даних Web of Science Core Collection та Scopus; 18 – статей у наукових виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України; 9 – тез доповідей, які засвідчують апробацію результатів дисертаційного дослідження.

**Структура і обсяг роботи** зумовлені предметом, метою і завданнями дослідження. Дисертаційна робота складається зі вступу, чотирьох розділів,

висновків, списку використаних джерел і додатків. Її повний обсяг становить 383 сторінок, у тому числі: рисунків – 54 (на 54 сторінках), таблиць – 18 (на 21 сторінках), додатків – 7 (на 16 сторінках). Список використаних джерел налічує 352 найменування (на 31 сторінках), у тому числі іноземною мовою – 201.

## РОЗДІЛ 1

### ПЕРЕДУМОВИ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

#### 1.1. Особливості реформування систем надання публічних послуг

Публічні управлінці, як і менеджери приватних компаній, повинні адаптувати свій спосіб управління відповідно до сучасного контексту. Але при цьому слід мати на увазі, що цей контекст виник не на порожньому місці, і публічний сектор, організації, що надають публічні послуги, мають свою історію. Керівникам у публічному секторі корисно зрозуміти цю історію, коли вони намагаються впровадити зміни. До того ж, публічні організації мають відносини з користувачами їхніх послуг, які суттєво відрізняються від відносин між приватними організаціями та їхніми клієнтами.

Хоча слід визнати і те, що публічні послуги також змінюються під впливом технологічних, економічних, політичних, правових і соціальних сил. Ці сили призводять до зміни форм власності, організаційних форм і ролей керівників і рядових фахівців. І все це стало наслідком змін, яких зазнали публічні організації у більшості країн після Другої світової війни. Особливо вплинули на сучасний публічний сектор зміни, що відбулись у ньому у період 1980–2000 років, і які торкнулись широкого кола і багатьох аспектів діяльності організацій, що надають публічні послуги. Тому нижче розглянемо ці зміни, звертаючись до прикладу деяких країн, насамперед, Великої Британії, яка за часів прем'єрства Маргарет Тетчер стала піонером у реформуванні і підвищенні ефективності публічного сектора. І незважаючи на те, що пройшло вже багато часу з тих пір, на наш погляд, сучасна Україна цілком може використовувати цей досвід для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади і якості публічних послуг.

Якщо поглянути в історію, то можна побачити, що у дев'ятнадцятому

столітті промислова революція в Західній і Північній Європі та Північній Америці принесла багатство та зміни. Було створено нове міське середовище, а з ним і нові соціальні потреби. Поєднання філантропії та приватних інтересів спонукало державу надавати послуги для добробуту своїх громадян. Всесвітньо відомий економіст Адам Сміт визначив публічні послуги як: ті послуги публічних інституцій та ті публічні роботи, які, хоча вони можуть бути у найвищій мірі корисними для всього суспільства, мають таку природу, що прибутки ніколи не зможуть окупити витрати на них будь-якій особі чи невеликій кількості осіб, і тому не очікується, що будь-яка особа або невелика кількість осіб коли-небудь будуть цього вимагати [327].

Багато публічних організацій почали своє життя як благодійні або релігійні організації. Їхню роботу взяли на себе органи, що фінансуються державою, багато з яких зараз є приватними. Інші почали життя як приватні компанії, які тепер є державною власністю. Спочатку приватні компанії володіли багатьма дорогами, мостами та залізницями. У більшості країн вони були передані у державну власність разом із послугами водопостачання, газу, електроенергії та телефонного зв'язку. У Великій Британії до цього переліку були включені підприємства чорної металургії та вугільної промисловості. У багатьох країнах Східної Європи державна власність була поширена на сільське господарство та більшість галузей промисловості. Хоча ці організації були державною власністю, вони не були публічними службами, оскільки виробляли споживчі та промислові товари. У період 1980–2000 рр. багато публічних послуг повернулися у приватну власність, хоча й із різним ступенем державного субсидування та регулювання.

Функції публічної служби завжди визначаються певним законодавством, відповідно до якого (незалежно від країни) деякі сфери, такі як правопорядок, національна оборона і охорона навколишнього середовища, завжди залишаються за державою. Проте, ще у 1997 році Флінн [215] зазначив, що відмінності між приватними та державними громадськими організаціями більше не є чіткими. Приватні компанії іноді використовують державні активи

для надання публічних послуг. Держава іноді орендує активи, які належать і управляються приватними компаніями. У Великобританії, наприклад, школи складають бізнес-плани, рекламують себе, щоб залучити учнів, розробляють інноваційні схеми фінансування, максимізують доходи, мінімізують витрати та розробляють «стратегічні підходи» для отримання «конкурентної переваги». У 1999 році Лоутон і Роуз [261] дійшли висновку, що приймати жорсткі визначення управління публічними послугами не корисно, адже найважливіші відмінності між державною та приватною власністю виникають у забезпеченні ресурсами та підзвітності. А компетенції, необхідні для управління будь-якою організацією, що надає послуги населенню, однакові, незалежно від того, чи є ця організація приватною чи публічною.

Томкінс [341] розглядає публічні послуги як спектр. У цьому спектрі публічні послуги варіюються від тих, що надаються організаціями, які повністю належать приватним акціонерам, до тих, що надаються організаціями, які повністю перебувають у державній власності:

- благодійні організації;
- повністю приватні організації;
- спільні приватні та публічні підприємства;
- приватні організації, але регульовані державою;
- контрактні організації;
- публічні організації з керованою конкуренцією;
- публічні організації з керованою конкуренцією;

Організації публічного обслуговування з часом можуть рухатися як вгору, так і вниз за цим спектром власності. Залізничні послуги у Великій Британії, наприклад, перейшли від повністю приватних до повністю публічних, а потім знов до частково приватних. У Пакистані деякі лікарні перейшли від повністю публічного до спільного публічного та приватного фінансування. Зрозуміло, що керівники таких організацій мають змінювати їхню діяльність як наслідок такого переходу.

Не викликає жодного сумніву, що існує ряд суттєвих відмінностей між

публічними та приватними організаціями. Публічні організації, наприклад, зазвичай мають політично визначені цілі, тоді як приватні організації, швидше за все, слідуватимуть «силам вільного ринку». Ч. Хенді [227] зазначив, що якби суспільство завжди слідувало ринковим силам, то люди, які не могли створити достатньо особистого багатства, щоб покрити власні витрати, були б викинуті із суспільства, експортовані або засуджені до смерті. Це ілюструє труднощі залишити деякі публічні послуги на милість нерегульованих ринкових сил. Ми повернемося до цієї проблеми в наступних розділах роботи.

Багато публічних послуг фінансуються за рахунок оподаткування, а не шляхом прямого стягнення плати з клієнтів. Навіть там, де існує плата за більшість медичних послуг у більшості країн Європи, послуги все одно надаються людям, які не можуть собі їх дозволити. Те, як працівники стягують плату за послуги, залежатиме від того, чи надає публічну послугу організація, що є благодійною, що належить місцевій громаді, національному уряду чи приватним акціонерам.

Публічні послуги можуть надавати і позавідомчі установи, якщо вони мають певні повноваження, визначені їхнім статутом. Публічні послуги також надаються регіональними та іншими територіальними органами влади, які мають повноваження встановлювати місцеві податки для фінансування публічних послуг, наприклад, стягувати власний податок з продажів. Є також багато державних корпорацій, що також надають публічні послуги у певних сферах. Хоча ради державних корпорацій як правило призначаються через конкурс та/або урядом, вони зазвичай керують своїми справами без суворого контролю з боку політиків.

У різних країнах багато публічних послуг надаються квазі-автономними неурядовими організаціями – квангос (від QUANGOS). Багато квангос є приватними компаніями, які виконують функції, що раніше належали публічним організаціям. Квангос витрачають державні кошти, але не несуть прямої відповідальності перед громадськістю за те, як саме вони їх витрачають.

Наприкінці 1980-х – початку 1990-х років у багатьох країнах відбулись суттєві зміни щодо управління публічними організаціями та діяльністю публічних службовців. Найбільш яскраво дана ситуація проявилась у Великій Британії. Там так звані «нові праві» розробляли обґрунтування даних змін ще з початку 1970-х років. Потім ці ідеї підхопила прем'єр-міністр Маргарет Тетчер. Вона кинула виклик післявоєнному консенсусу про те, що уряд повинен фінансувати служби для боротьби зі «злом нестатків, убогості, хвороб, невігластва та неробства» (Звіт Беверіджа, 1942 р.). Політика, заснована на понятті «держава забезпечить», проводилася зі значним успіхом аж до міжнародної нафтової кризи 1973 року. У західних країнах післявоєнний період характеризувався стійким економічним зростанням, повною зайнятістю та стрімким зростанням обсягу послуг, що фінансуються за рахунок державних коштів. Економічна політика ґрунтувалася на ідеях Кейнса. Загалом, слід зазначити, що кейнсіанська економічна політика спрацювала успішно, незважаючи на вартість війни у В'єтнамі та вартість реформ «Великого суспільства» Ліндона Джонсона в Сполучених Штатах.

Але потім світ став змінюватись. Удар, який сигналізував про різке уповільнення темпів зростання державних послуг, що фінансуються державою, припав на 16 жовтня 1973 року. Представники п'яти арабських країн зустрілися з представником Ірану та підняли ціну на нафту до 5,12 доларів за барель. У грудні 1973 року вони знову підняли її, цього разу до 11,65 доларів, зробивши таким чином чотириразове збільшення за три місяці.

Внаслідок інфляції безробіття в західних країнах зросло до рівня, небаченого протягом 1940-х років. У 1979 році повалення шаха Персії (нині Іран) прискорило черговий шок цін на нафту. Інфляція в США досягла 10 відсотків. США продали свої золоті резерви, і президент Картер був змушений звернутися за підтримкою до Міжнародного валютного фонду (МВФ). Контроль над заробітною платою та цінами не зміг стримати інфляцію. Пол Волкер був призначений головою Федерального резерву США з дорученням контролювати інфляцію, внаслідок чого за кілька тижнів закінчилася 30-річна



кейнсіанська повна зайнятість і вступила в дію монетаристська політика Фрідмана.

Монетаристи пояснюють інфляцію надлишком грошей. Якщо в економіці занадто багато грошей, буде занадто багато витрат. Тому уряди повинні зосередитися на контролі грошової маси. В іншому випадку уряд повинен залишити економіку в спокої, за винятком усунення речей, які можуть перешкоджати ефективній роботі ринку, наприклад обмежувальної практики профспілок або інших подібних організацій.

Зіткнувшись з інфляцією, викликаною високою ціною на нафту, західні уряди переосмислили своє прийняте як належне припущення про те, що витрати на публічні послуги можуть зростати відповідно до зростаючих потреб.

Коли Маргарет Тетчер було обрано в 1979 році, вона успадкувала рівень державних витрат, який не був прийнятним. Навіть її лівий попередник Джеймс Каллаган був змушений скоротити державні видатки як умову для отримання кредиту від Міжнародного валютного фонду (МВФ) [325]. Каллаган був змушений прийняти такий курс дій з економічних причин. До цього економічного імперативу пані Тетчер додала ідеологічне зобов'язання «згорнути соціальну державу». У цьому на неї вплинув Фрідріх Хайек, який бачив європейську концепцію соціалістичної держави як «шлях до кріпацтва».

Слід згадати, що після Другої світової війни західні уряди прагнули уникнути повернення до високих рівнів бідності та безробіття, які спостерігалися в 1930-х роках. Тому вони втрутилися у багато сфер, контролюючи їх, раціоналізувавши багато публічних послуг і запровадивши субсидії та контроль над цінами в інших сферах.

Натомість Фрідріх Хайек, Мілтон Фрідман та інші бачили в такому втручанні загрозу свободі особистості. У 1947 році вони зустрілися у Швейцарії та заснували «Товариство Мон-Пелерін» [230, с. 34], яке прагнуло просувати ринкову економіку та права людей. Вони застерігали від небезпеки соціалізму. В основі кампанії пані Тетчер, спрямованої на «згортання

соціальної держави», було її власне переконання, що склалось у тому числі під впливом даних економістів, що втручання держави створило «культуру залежності». До цього вона додала особисту неприязнь до профспілок, які, на її думку, занадто домінували у багатьох галузях. Вона вважала, що публічні організації пронизані обмежувальною практикою.

Монетаристи, як і Фрідмен, стверджували, що публічні організації, які перебувають у державній власності, повинні бути піддані впливу ринкових сил, оскільки конкуренція призведе до більш ефективного розподілу державних ресурсів, ніж якби ресурси продовжували розподіляти професійні бюрократи. Аналізуючи політику тих часів, Флінн зазначив наступне: «Мотивом для створення ринків, незалежно від риторики, було не покращення розподілу ресурсів чи ефективності. Одним із мотивів було відсторонити політиків від рішень, які виявляться непопулярними» [209, с. 1].

І це може бути, оскільки у всьому світі між 1980 і 2000 роками саме «невидиму руку ринку» звинувачували в політично непопулярних рішеннях, таких як закриття бібліотек, шкіл чи лікарень. Замість політиків цапами-відбувайлами стали «неефективні менеджери». Менеджери публічних організацій зазнавали дедалі більшого тиску з метою більш ефективного управління своїми організаціями. При цьому ще один аргумент на користь ринкового підходу полягав у тому, що він зробить професійно доміновані та нечутливі публічні служби більш чуйними. Це призвело до активного конфлікту керівників публічних організацій з професіоналами публічних організацій.

До початку 1980-х років у багатьох державних службах домінували професійні працівники, які знали, «що найкраще» для користувачів послуг. За словами Ексворті та Хелфорда, які писали в 1999 році:

Менеджерів традиційно вважали конформістами, егоїстами та кар'єристами; тоді як професіонали вважалися творчими, альтруїстичними та керованими етичним зобов'язанням або, принаймні, відданістю своїй професії як способу забезпечення статусу та привілеїв [там само, с. 2].

Менеджери вважалися підприємливими та керованими потребами ринку, тоді як професіонали мали бути більше стурбовані своїми технічними знаннями та потребами користувачів послуг. Навіть коли такі професіонали, як лікарі, вчителі та соціальні працівники, займали керівні посади, вони часто дотримувалися основних цінностей своєї професії. Але це не запобігло тому, що на керівні посади у публічному секторі поступово почали призначати менеджерів з приватного сектору. Фарнхем і Хортон [210] стверджували, що запровадження нового підходу, який згодом назвали Новим публічним менеджментом, стало способом кинути виклик владі професіоналів у публічному секторі. Наприклад, у Великобританії, після звіту Гріффітса в 1983 році, ця тенденція стала повсюдною.

Таблиця 1.1 показує різницю по деяких аспектах між менеджерами та професіоналами, хоча насправді відносини між менеджерами та професіоналами набагато складніші і визначаються не лише цими аспектами.

Таблиця 1.1

## Поляризація між менеджерами і професіоналами

	Менеджери	Професіонали
Цілі	Ефективність/прибуток	Ефективність/технічна здатність
Регулювання	Ієрархічне	Колегіальне/саморегулювання
Легітимність	Ієрархічний авторитет	Технічна експертиза
Контроль	Довіра/відповідність	Довіра/залежність
Відданість	Бюрократії	Професії
Клієнти	Корпоративні	Індивідуальні

Слід зазначити, що у період, який ми розглядаємо, крім ліберальної ідеології у багатьох європейських країнах була «модною» нео-марксистська ідеологія. Відповідно до цієї ідеології однією з цілей функціонування системи публічних послуг є підтримка власників багатства шляхом захисту їхньої власності та надання їм здорової, освіченої, мобільної та соціалізованої

робочої сили. Публічна служба повинна боротися зі збитками, завданими власниками багатств представникам своєї робочої сили. Марксист міг би стверджувати, що значна частина шкоди, завданої представникам робочої сили, є прямим наслідком нерівності, дискримінації та бідності, які часто характеризують життя тих, хто працює на тих, хто володіє багатством.

Ринкові економіки переживають економічні цикли підйому та спаду. З марксистської точки зору у періоди буму публічні послуги зростають, тому що збільшені заробітки працівників можуть оподатковуватись для фінансування розширення державних послуг, яких вони потребують. Коли економіка входить у цикл занепаду – як це не парадоксально, коли потреба в публічних послугах може бути більшою – для їх оплати стає менше податків, тому публічні послуги часто скорочуються. Під час економічного спаду професіонали, швидше за все, бажають розширити публічні послуги, щоб задовольнити зростаючі потреби населення. Але якщо потрібні скорочення, професіоналів зазвичай замінюють менеджерами. Тоді менеджери використовують інші критерії, такі як економія та ефективність, щоб скоротити послуги. Менеджери у публічних організаціях узаконюють ці скорочення, посиляючись на ринкові сили, тоді як професіонали продовжують посилятися на суспільні потреби і наполягають на збільшенні публічних послуг.

Але якби ми поголились з цими міркуваннями, ми очікували б, що у відносинах між менеджерами та професіоналами домінуватиме конфлікт. Проте це лише один із шляхів розуміння стосунків між професіоналами та менеджерами публічного сектора. Насправді, можна розробити ефективні моделі співпраці та компромісу між професіоналами та менеджерами. На практиці цьому сприяв той факт, що поступово зростало визнання того, що кар'єрний розвиток професіоналів залежить не лише від оновлення професійного досвіду, але й від розвитку управлінської компетентності та кваліфікації. Це призвело до того, що професіонали в таких суспільно чутливих галузях як охорона здоров'я, освіта та соціальні послуги стали

почуватись більш комфортно на керівних посадах [186].

Незважаючи на прихід в органи влади значної кількості менеджерів з приватного сектору у 1980-1990-ті роки, супроводжуючу цей процес риторику «згортання соціальної держави» та численні втручання, спрямовані на зміну структури публічних організацій та механізмів їхнього управління, видатки на підтримку соціальної держави у європейських країнах не зменшувались. Це було пов'язано з тим, що більшість людей цінують публічні послуги та заперечують проти скорочення державних видатків на їх забезпечення, хоча це і підриває певним чином політичну волю до реформ.

Як зазначив Флінн, причина нездатності суттєво зменшити роль держави у сфері соціального забезпечення така ж, як і причина створення цієї сфери: більшість людей користуються охороною здоров'я, освітою та соціальним забезпеченням, і лише невелика меншість може дозволити собі нехтувати державною підтримкою [215, с. 34].

Характерним тут є приклад Великобританії (див. табл. 1.2). Можна стверджувати, що без політичної волі Тетчер зменшити «залежність», витрати могли б зрости навіть більше, ніж вони зросли. За цей період кількість людей похилого віку серед населення зросла на 30 відсотків, і люди похилого віку мають потреби в державних послугах вище середнього.

У таблиці 1.2 порівнюються державні витрати Великобританії у відсотках від ВВП у 1981–1982 та 1995–96 роках [209]. Якщо виключити цифри щодо оборони та торгівлі, частка національного бюджету, витрачена на так звані статті «залежності від соціального забезпечення», насправді дещо зросла за роки правління Тетчер, хоча вона та її уряд всіляко виступали за скорочення соціальної держави.

З таблиці 1.2 видно, що у «залежних» сферах охорони здоров'я та соціальних послуг державні витрати – як частка ВВП Великобританії – фактично зросли на 8 відсотків. Це сталося незважаючи на те, що місцеві органи влади та менеджери охорони здоров'я та соціальних служб були під сильним контролем з боку центрального уряду щодо недопущення зайвих

державних витрат на людей, які не мають на це право.

Таблиця 1.2

## Соціальні витрати у Великобританії у 1981-82 та 1995-96 роках

Сектор	1981–82 % ВВП	1995–96 % ВВП
Громадське здоров'я	6,2	6,9
Екологічні послуги	1,5	1,4
Соціальне забезпечення	17,7	18,9
Сільське господарство і рибальство	0,6	0,6
Закон і порядок	1,8	2,2
Допомога за кордоном	0,6	0,5
Освіта	5,4	5,1
Оборона	5,0	3,0
Торгівля	2,5	1,3
Транспорт	1,9	1,3
Житло	1,6	0,7
Спадщина	0,5	0,4
Різне	1,3	1,3

Поряд з цим організаціям громадського та приватного секторів було запропоновано розділити тягар задоволення соціальних потреб. Уряд заохочував нові розробки, пропонуючи відповідне фінансування, отримане з приватних джерел. Протягом двох десятирічь ідея так званої «сприятливої держави» підлягала різним інтерпретаціям: партнерство приватного, публічного та громадського секторів для надання публічних послуг; посягання на функції та обов'язки місцевого самоврядування; розвиток громадського управління або розширення можливостей індивідів бути менш пасивними споживачами послуг. Кларк і Стюарт [186] розглядали концепцію сприяючої держави як засіб покращення публічних послуг, зміцнення місцевої демократії та заохочення людей ставати більш активними громадянами. Деякі з методів активації, запропонованих Кларк і Стюарт, включали:

- передача надання послуг іншим організаціям;
- гранти урядовим агентствам для надання послуг;
- вступ у партнерство з іншими агентствами;
- контрахтування організацій громадського сектору;
- залучення організацій з приватного сектору.

Основною сферою, де було досягнуто справді «нового правого» порядку денного, була передача публічних організацій у приватну власність. У всьому світі такі різноманітні публічні послуги, як повітряний транспорт, автобусні послуги, пороми, електроенергія, водопостачання, телекомунікації тощо все частіше надаються приватними організаціями. Приватизація подібних послуг, які спочатку були державними, була пов'язана з перевагами вільного ринку. Хоча у різних країнах були і свої різні причини для цього: стримування влади профспілок, зменшення потреби в запозиченнях публічного сектору, створення ширшої коаліції власників, підвищення ефективності та покращення співвідношення ціни та якості в публічних послугах та інші. Також завжди існувала та існує спокуса використати надходження від приватизації для зменшення податків або збільшення соціальних витрат перед виборами. Так, протягом 1990-х років доходи від приватизації у Великобританії становили 7 мільярдів фунтів стерлінгів на рік.

Показово, що прагнення до приватизації публічних послуг охопило як країни, що розвиваються, так і промислово розвинені країни. Рушійною силою було переконання, що приватизація та застосування практик управління приватним сектором підвищать ефективність публічного сектору. Але далеко не завжди ці переконання виявилися обґрунтованими. Наприклад, Кук і Кіркпатрік описали згубні наслідки приватизації в Пакистані та Таїланді 23. Те ж саме ми можемо констатувати і стосовно України, де приватизація 1990-х призвела до виникнення такого негативного для розвитку держави явища як олігархат. Олігархи отримали, зокрема, контроль і над державними / природними монополіями.

Процес, коли державні монополії ставали приватними, відбувався у

багатьох державах, але при цьому не завжди враховували, що «клієнти» послуг водопостачання, наприклад, не можуть легко переходити від однієї водопровідної компанії до іншої. Зіткнувшись з цим деякі уряди намагалися створити регулюючі органи для моніторингу нових приватних власників старих публічних послуг. Були укладені договірні угоди, в яких визначено стандарти очікуваних публічних послуг.

Це відображало зростання споживацьких очікувань з боку людей, які користуються публічними послугами, але у свою чергу спровокувало подальше зростання їхніх очікувань, оскільки люди, які користуються державними послугами, почали поводитися більше як клієнти. Вони стали більш витонченими, більш розбірливими, більш наполегливими та менш підпорядкованими публічним службовцям. Вони очікували більше послуг і вони очікували, що ці послуги будуть кращої якості. Багаточисельні опитування, котрі проводились у 1990-ті роки, виявили, що більшість людей вважали, що організації, які надають публічні послуги, не відповідають їхнім очікуванням. Тому зусилля спрямовані на покращення якості публічних послуг були дуже важливими, причому громадськість все більше бажала брати участь у цьому процесі. Таку ж ситуацію ми все ще маємо в Україні.

Незважаючи на те, що багато змін спочатку були зроблені для досягнення певних політичних цілей, але існували і цілком об'єктивні підґрунтя для здійснення цих змін, чинники, що спонукали і досить спонукають до необхідності впроваджувати зміни як щодо самих публічних послуг, так і системи управління їхнім наданням. До таких чинників належать:

- скорочення державних видатків в одних сферах і збільшення в інших;
- акцент на громадськості як на клієнта та на виборі клієнта;
- заміна адміністраторів на менеджерів у публічній службі;
- розмиття між приватним і публічним секторами;
- демографічні зміни, такі як старіння;
- запровадження управління продуктивністю в діяльності органів



публічної влади;

- впровадження інформаційних технологій в діяльність органів публічної влади;
- збільшення «розбірливості» громадян стосовно публічних послуг;
- вплив глобалізації на внутрішні ринки;
- масова приватизація об'єктів державної і муніципальної власності.

Під впливом цих чинників багато нових керівників органів влади, що прийшли до них з приватного сектору, були змушені спочатку працювати в структурах, які не були сумісні з їхнім «професіоналізмом», але згодом дана ситуація почала змінюватись, оскільки змінювались самі органи влади. Цьому також сприяло залученню молоді на публічну службу та активних громадян до управління публічними послугами. Дехто з дослідників назвав процеси змін, що відбувались, «третім шляхом», який не був поляризований політикою лівих чи правих, аргументами щодо необхідності переважання державної чи приватної власності, суперечливими цінностями менеджерів і адміністраторів на публічній службі. І саме «нові» менеджери публічної служби повинні були розвинути свою здатність розуміти та впроваджувати зміни.

Вище ми здебільшого апелювали до досвіду Великобританії, але подібні процеси по суті переходу від бюрократичної моделі публічного управління до моделей нового публічного менеджменту відбувались й в інших країнах, досвід яких може бути корисним для України, оскільки підвищення якості публічних послуг і зміна підходів до їх надання є для нашої держави актуальною потребою.

Також проведемо дослідження і в інших країнах:

Австралія та Нова Зеландія. Аналіз літературних джерел показує, що у 1996 році Ферлі та ін. [212] акцентували на зростанні ролі менеджерів у публічних службах у всьому світі, хоча визнавалось, що ролі менеджерів відрізнялися залежно від місцевої історії, культури та політичного керівництва. Це говорило про той факт, що стиль управління не був узгоджено пов'язаний з якоюсь однією політичною ідеологією, тобто «нове» управління

публічними службами стало відображенням змін, які виходили за межі політики.

Можна стверджувати, що і в Новій Зеландії, і в Австралії запровадження нових підходів (підходів нового публічного менеджменту) до надання публічних послуг було впроваджено лівими урядами, зокрема, сформованими Лейбористською партією Нової Зеландії, через їх прагнення підвищити ефективність і підзвітність органів публічної влади. Це передбачало поділ публічних послуг на основі комерційної та некомерційної діяльності, перехід від централізованих до місцевих послуг і, у деяких випадках, запровадження оплати за результатами роботи.

Так, Зіфчак [352] порівняв зміни, що здійснювались у відповідності до програми «Наступних кроків» у публічній службі Великобританії зі змінами, які були впроваджені в Австралії в рамках Ініціативи вдосконалення фінансового менеджменту в публічному секторі. За результатами порівняння він дійшов висновку, що містер Хоук в Австралії та місіс Тетчер у Великобританії переслідували схожі цілі, хоча підхід Хоука до реформ він охарактеризував як більш консенсусний. Зіфчак вважав, що саме тому реформи публічної служби в Австралії були більш обдуманими, краще розробленими та прозорішими, ніж у Великобританії.

Сполучені Штати Америки. Праці багатьох науковців, зокрема, Поллітта [302], підтверджують, що деякі реформи публічної служби в США (зокрема за часів президентства Картера) передували президентству Рейгана, але саме за його часів було зроблено найбільше для переходу до «нового публічного менеджменту». Втім процеси реформування відбувалися і пізніше. Так, багато реформ було впроваджено президентом Клінтоном, які, до речі, ґрунтувалися на роботі Осборна та Геблера [287]. Ці відомі дослідники у сфері публічного управління закликали до «перевинаходження уряду» та наголошували на ролі держави радше як стимулювача, а не безпосереднього надавача публічних послуг. Хоча Клінтон був демократом, а не республіканцем, він все ж виступав за більш підприємницькі, децентралізовані та гнучкі публічні послуги з

сильною орієнтацією на споживача. Він хотів, щоб це поєднувалося з традиційними цінностями публічної служби, такими як чесність і підзвітність. Наступний уривок можна легко прийняти за тезу республіканців, але він взятий з роботи Осборна та Геблера – політичних радників президента Клінтона:

Більшість підприємницьких урядів сприяють конкуренції між постачальниками послуг. Вони розширюють можливості громадян, витісняючи контроль з бюрократії в громаду. Вони вимірюють ефективність своїх агентств, зосереджуючись не на вкладах, а на результатах. Вони керуються своїми цілями – своїми місіями – а не своїми правилами та положеннями. Вони переосмислюють своїх клієнтів як споживачів і пропонують їм вибір. Вони децентралізують владу, створюючи уряд участі. Вони віддають перевагу ринковим механізмам, а не бюрократичним. І вони зосереджені не просто на наданні публічних послуг, а й на стимулюванні всіх секторів – публічного, приватного та громадського – до дій для вирішення проблем громади [287, с. 20].

Цей заклик до створення підприємницького уряду відображав розчарування у традиційному публічному управлінні та необхідність створення та впровадження нових підходів до управління публічними послугами в США.

Нідерланди, Швеція, Франція, Німеччина, Австрія та Швейцарія. Розглядаючи ці країни, хотілось би послатись на порівняльне дослідження, проведене у 1996 році Флінном і Штрелем [216], стосовно того, як здійснюється управління публічними службами у Великобританії, Нідерландах, Швеції, Франції, Німеччині, Австрії та Швейцарії. Хоча вони зазначили, що можна визначити багато особливостей нового публічного менеджменту (покращена підзвітність, більш автономні децентралізовані послуги, визначення чітких цілей діяльності, використання показників ефективності та результативності, скорочення витрат і впровадження елементів конкуренції), вони застерегли від припущення, що практика

публічного управління у різних європейських країнах є однорідною. Відмінності у сприйнятті діяльності держави, відмінності в політиці та культурі породили різноманітність підходів до управління публічними послугами. Практика управління суттєво залежала від місцевого контексту. Наприклад, Німеччина, Австрія та Швейцарія керували публічними службами через класичну централізовану бюрократію, яка виконувала функції, визначені законом. У той же час, у Швейцарії федеральному уряду конституційно заборонено брати на себе функції, які можуть виконуватися на регіональному рівні, чого не існує у Німеччині, яка також є федеративною державою.

Проведений зазначеними авторами аналіз можна узагальнити по декількох позиціях:

1. Децентралізація: Ступінь децентралізації був різний. Там, де уряди були стурбовані збереженням однакового та рівного доступу до послуг, як, наприклад, у сфері освітніх послуг у Франції та Австрії, зберігався сильний центральний контроль, а місцева автономія була обмежена.

2. Підзвітність: Флінн і Штрель висловили у своїй праці серйозне занепокоєння через плутанину стосовно того, хто перед ким, за що і коли відповідає. У Нідерландах, наприклад, було незрозуміло, хто відповідатиме за погіршення якості публічних послуг на муніципальному рівні, якщо бюджетних коштів виявиться недостатньо.

3. Управління персоналом: у всіх розглянутих країнах на той час відзначалось збільшення інвестицій у розвиток і навчання працівників, які надають публічні послуги. Була визначена зростаюча орієнтація на обслуговування клієнтів. При цьому не всі навчальні програми стосувалися питань управління послугами та орієнтації на клієнта; наприклад, були поширеними тренінги для сприяння розвитку активної громадянської позиції, що вважалось важливим для забезпечення надання якісних публічних послуг.

4. Управління фінансами: звичайним явищем було зосередження на бюджетуванні, причому, відбувався відхід від традиційних для публічного сектора підходів до складання бюджету. У цілому ж, зміни в управлінні

фінансами в усіх країнах підкреслили важливість бізнес-планування та вимірювання ефективності діяльності органів публічної влади.

5. Взаємодія з приватним сектором: автори знайшли докази того, що публічні служби в багатьох країнах розчарувались дією ринкових сил і ринковою конкуренцією, що зазвичай було пов'язано з неспроможністю ринків забезпечити обіцяні покращення. Через це, наприклад, у Новій Зеландії, Нідерландах і Швеції політики почали наголошувати на неконкурентних способах покращення ефективності організацій, що надають публічні послуги. Від країни до країни наводяться різні причини. У Великій Британії, у свою чергу, було відзначено високий рівень витрат, пов'язаних із складанням та адмініструванням контрактів на надання публічних послуг приватними організаціями.

Країни, що розвиваються (біля 130 країн). Серед них нами досліджено індустріальні країни: Республіка Корея, Тайвань, Сінгапур, Бразилія, Мексика, Аргентина, Індія, Туреччина, Малайзія, Індонезія, Таїланд; нафтодобувні країни: Бруней, Катар, Кувейт, Об'єднані Арабські Емірати, Саудівська Аравія, Лівія, Іран; країни - дрібні острови: Антигуа, Барбуда, Багамські острови, Барбадос, Бермудські острови, Бахрейн, Сейшельські острови; країни середніх можливостей: Ямайка, Гватемала, Панама, Філіппіни, Сирія, Туніс, Намібія та інші. Слід зазначити, що до кінця 1980-х публічні служби більшості країн, що розвиваються, характеризувалися традиційними моделями державного управління (до речі, це було притаманно і СРСР). У багатьох випадках це була колоніальна спадщина. Після здобуття незалежності в таких країнах, як Індія, Кенія та Зімбабве, ситуація не змінилась, оскільки багато публічних службовців нижчого рівня посіли посади вищого рівня. За словами Хьюза, «риси, які працювали на Заході, зокрема політичний нейтралітет і непідкупність, не були дотримані в Третньому світі. Бюрократія, зберігаючи зовнішній вигляд та інститути традиційної бюрократії, обслуговувала певні еліти, етнічні чи релігійні інтереси. Але, перш за все, вона служила само собі [185].

Проте після закінчення холодної війни в середині 1980-х років більшість країн світу, що розвивається, відкинули соціалізм як панівну ідеологію і почали застосовувати підходи до управління публічними послугами, подібні до нового публічного менеджменту на Заході. Була запроваджена ринкова економіка та заохочувалась участь у світовій торговій системі. Світовий банк і Міжнародний валютний фонд виступали за приватизацію державних активів і скорочення державних видатків. У Малайзії, наприклад, було запроваджено Загальне управління якістю та Хартії клієнтів [68].

Всі ці зміни, які ми визначили вище і які були, у певному сенсі, загальносвітовими, не могли не вплинути на таку важливу складову організацій, що надають публічні послуги, як їхня структура, адже відповідно до теорії і практики менеджменту організаційні структури створюються таким чином, щоб найкраще забезпечити досягнення організаційних цілей. Якщо змінюються цілі, то мають змінюватись і організаційні структури. Тому розглянемо дане питання докладніше у наступному параграфі.

## 1.2. Аналіз впровадження нових організаційних структур в публічному секторі

Якщо розглянути історію управлінської думки, то можна визначити декілька основних підходів, які, у тому числі, визначали принципи організаційного дизайну, а саме: класичний підхід, бюрократичний підхід, органічний підхід. Розглянемо їх окремо.

Класичний підхід. Аналіз показує, що у класичному підході передбачається існування універсальних принципів, ґрунтуючись на яких визначались структури організацій, причому це стосувалось як приватних, так і публічних організацій. Класичні підходи виникли з робіт Тейлора, Файоля, Урвіка та Муні [283]. Вони стосувалися управління переважно великомасштабними організаціями і були спрямовані на підвищення

ефективності. Вони робили великий акцент на плануванні роботи і передбачали, що організаційна поведінка є раціональною.

Тейлора [336] можна вважати прогресивним реформатором свого часу, саме його зазвичай називають батьком наукового менеджменту. Він вважав, що менеджмент – це наука, що ґрунтується на чітко визначених законах, правилах і принципах. Відповідно до Тейлора, будь-яка діяльність підкоряється науковим законам, і тому будь-якою діяльністю можна керувати науково. Керуючись таким підходом, він запропонував розбити кожну роботу на рутинні операції та виконувати кожну операцію максимально ефективним способом.

У цілому Тейлор запропонував такі принципи наукового менеджменту:

- чітка специфікація роботи, яку необхідно виконати;
- розподіл зазначеної роботи на рутинні операції;
- мотивація працівників шляхом винагороди та заохочення;
- відбір і навчання працівників для виконання рутинних операцій;
- чіткий розподіл відповідальності за виконання рутинних операцій.

Файоль [211] розвинув ці ідеї далі, визначивши такі принципи:

- поділ і спеціалізація праці;
- каральна дисципліна;
- спеціалізація завдань;
- централізація управління;
- підпорядкування індивідуальних потреб організаційним;
- чесна денна оплата за чесний робочий день;
- єдиноначальність: один робітник, один начальник;
- заробіток як основна мотивація;
- чітке визначення ролей і обов'язків працівників;
- рівне ставлення до працівників;
- заохочення ініціативи працівників;
- стабільність перебування на посаді;

– підтримка «*esprit de corps*» (корпоративного духу).

Слід зазначити, що класичний підхід до організаційного дизайну викликав негативну реакцію з боку працівників і профспілок. Після впровадження деяких методів Тейлора в Watertown Arsenal у Сполучених Штатах працівники цієї організації оголосили страйк, через що у 1912 році палата представників розслідувала даний інцидент. У результаті дослідження Тейлора були заборонені в оборонних установах США. У підсумковому звіті комісія з розслідування визнавала переваги ідей Тейлора, але критикували те, як їх використовували керівники виробництва.

Тейлор вважав, що працівники мають право на чіткі інструкції та мають бути наперед повідомлені про дисциплінарні заходи та процедури їх оскарження. Також, на його думку, робітники мали право вимагати від керівництва вказівок, як саме виконувати роботу. Проте на практиці це досить часто не виконувалось.

Інший відомий дослідник, Друкер [206], висловив думку, що Тейлора головним чином хвилювала не ефективність виробництва, а покращення умов і винагороди для працівників і усунення неефективного менеджменту. І дійсно, з багатьма ідеями Тейлора важко сперечатися. Багато працівників мотивуються фінансовою винагородою та добре реагують на керівників, які чітко розуміють завдання та процедури. Однак те, що починається як законний контроль, часто стає примусом і навіть залякуванням як стилем управління. Тому деякі зміни, які відбулися в публічному секторі, зокрема перехід від адміністрування до менеджменту, були піддані критиці на тій підставі, що вони являють собою невідповідне застосування ідей Тейлора. Навіть виникло таке поняття як «неотейлоризм», пов'язане з впровадженням нового публічного менеджменту.

Як зазначалось вище, у багатьох країнах по всьому світу у публічному секторі відбувся перехід від «адміністрування» до «менеджменту». За словами Айзека-Генрі [244], новий публічний менеджмент складався з трьох компонентів: діловий підхід, більша внутрішня підзвітність та управління



ефективністю. Перший компонент, «діловий» підхід, іноді став означати «жорсткий» підхід, який характеризувався здатністю впроваджувати непопулярні зміни та зменшувати витрати. Другий компонент – внутрішня підзвітність – був призначений для того, щоб зробити державних службовців більш відповідальними перед своїми керівниками в межах своїх організацій. Третій компонент – управління ефективністю – передбачає встановлення цілей із чітко визначеними показниками ефективності у зв'язку з трьома компонентами: економічністю, ефективністю та дієвістю. На наш погляд, слід додати четвертий компонент – етику, щоб охопити таке поняття як справедливість.

Зокрема, Поллітт [302], аналізуючи новий публічний менеджмент у Великобританії та США, відзначив «разючу одноманітність» у тому, як він проявився у різних сферах, будь-то сфера охорони здоров'я, освіти чи публічних послуг. У всіх випадках новий публічний менеджмент призвів до жорстких лімітів бюджетних витрат, скорочення персоналу, оцінки персоналу та делегованих бюджетів. Поллітт також відзначив таку рису нового публічного менеджменту як обов'язкове навчання менеджерів і підвищення кваліфікації працівників, а також вимога бути «більш чуйним до клієнтів».

Через схожість із ідеями Тейлора щодо наукового менеджменту Поллітт визначив новий публічний менеджмент як «неотейлоризм». Хоча, на наш погляд, неотейлоризм і новий публічний менеджмент не співпадають по багатьох аспектах. Наприклад, наголос на навчанні більше належить до так званого підходу людських стосунків, що виник трохи пізніше підходів наукового менеджменту.

Бюрократичний підхід. Як показує практика, традиційно управління публічними службами здійснюється через бюрократичні структури. На жаль, термін «бюрократія» часто використовують у принизливій манері. У той же час, бюрократія – це форма організації, яка добре підходить для багатьох видів діяльності, особливо для таких видів діяльності, як освіта та кримінальне правосуддя, які покладаються на ведення точного обліку.

Термін «бюрократія» бере свій початок у працях німецького соціолога Макса Вебера [348]. Цей термін буквально означає «правління через посаду чи посадову особу». Вебер вважав бюрократію найраціональнішим і потенційно найефективнішим засобом публічного управління. Підтвердженням цьому є той факт, що бюрократичні структури майже незмінно проіснували аж до 1980-х років. Так, у 1980 році Хейнс [230] наголосив на тому, що органи місцевого самоврядування майже повсюдно організовані як бюрократія з вертикальною ієрархією зв'язку та контролю. Для них, на думку Хейнса, був характерний наголос на правах, обов'язках і кваліфікації персоналу, чітких шляхах розвитку кар'єри та стандартизованих процедурах. У цілому, бюрократичним організаціям притаманні такі риси:

Ієрархічність. Управлінська влада базується на ланцюжку команд. Кожна нижча посада контролюється вищою посадою та підзвітна їй.

Спеціалізація роботи. Роботи розбиті на рутинні та чітко визначені операції. Повноваження та відповідальність чітко визначені.

Формальні правила. Щоб забезпечити одноманітність, операції здійснюються відповідно до прозорих правил, які застосовуються та контролюються послідовно.

Структура кар'єри. Управлінці є професійними чиновниками і працюють за фіксовану зарплату. Просування по службі здійснюється за вислугою років і заслугами.

Формальний відбір. Співробітники відбираються на основі кваліфікації, підготовки, освіти або формального іспиту.

Безособовість. Правила та засоби контролю визначаються та застосовуються таким чином, щоб до кожного ставилися однаково.

Контрольований доступ. Інформація зберігається у «справах», а всі транзакції реєструються.

Слід наголосити, що сам Вебер добре усвідомлював обмеження бюрократії, зокрема її потенціал втручатися в демократичні процеси. Тому хоча бюрократія містить багато позитивних аспектів, але з часом її почали

критикувати все сильніше. Так, у 1940 році Мертон [275] продемонстрував, як бюрократичні правила можуть стати самоціллю, що призведе до втрати їх первісного значення та цілей застосування. Крім того, жорстке застосування правил часто не відповідає вимогам окремих клієнтів у конкретних ситуаціях.

У свою чергу, Нісканен [284] стверджував, що бюрократи мають особистий інтерес у зростанні бюджетів і ресурсів, оскільки винагороди, такі як зарплата та статус, пов'язані з масштабом їхніх обов'язків. Він виступав за більш конкурентні форми бюрократії, в яких різні організації та департаменти змагаються між собою за надання найефективніших послуг. Але особливо сильно бюрократію критикували у період 1980–2000 рр., причому ця критика була з боку і науковців, і політиків, і громадськості, що, врешті-решт, і призвело до відмови від «чистих» бюрократичних організацій і переходу до нових організаційних структур, які були більш гнучкими та адаптивними.

Органічний підхід. Розглядаючи цей підхід, погоджуємось з думкою Бернса і Сталкера [179], які стверджували, що для того, щоб зрозуміти, як працюють організації, необхідно брати до уваги контексти, в яких вони працюють. Вони прийшли до висновку, що існує два основних типи організацій, кожен з яких підходить для різних контекстів. Двома такими основними типами організації є механістичний і органічний:

#### Характеристика механістичних організацій

- висхідний потік інформації та низхідний потік рішень;
- ієрархічні системи управління та зв'язку;
- функціональні спеціалізації та визначені посади;
- вірність і слухняність.

#### Характеристика органічних організацій:

- гнучкі посадові інструкції;
- бічні та вертикальні комунікації;
- менш формальні повноваження, що залежать від досвіду, а не від посади;
- акцент на участі, а не на контролі, на інформації, а не на інструкції.

При цьому Бернс і Сталкер зазначили, що бюрократія є механістичною і що вона найкраще працюватиме у відносно стабільному середовищі. У той же час, органічні організації є більш адаптивними і тому працюють краще, ніж механістичні організації в невизначеному та турбулентному середовищі.

Бенніс зазначив, що більшість організацій не мали вибору щодо того, які організаційні структури прийняти, оскільки майже всі стикалися з турбулентним, нестабільним середовищем. Він дійшов висновку, що кожна організація повинна стати адаптивною, швидко змінюваною, тимчасовою системою. На його думку, організація має бути влаштованою за органічною, а не за механічною моделлю, розвиватися у відповідь на проблему, а не на запрограмовану роль, і що це саме та організаційна форма, яка поступово замінить бюрократію, яку ми знаємо [167]. Тобто можна сказати, що «бюрократію» має замінити «адхократія» з наголосом на чуйності та гнучкості (як відомо, *ad hoc* означає спрямованість на конкретний випадок, розв'язання конкретної проблеми, а не на широке застосування чи впровадження).

У свою чергу, Тоффлер [339] припустив, що постіндустріальне суспільство рухалось до того, що він назвав організаціями «третьої хвилі», оскільки згідно з його концепцією в історії людських організацій було три великі «хвилі». Доіндустріальні організації першої хвилі розвинулися, щоб задовольнити потребу суспільства у їжі. Промислові організації другої хвилі еволюціонували, щоб задовольнити потреби переважно міського індустріалізованого суспільства. Для них були характерні стандартизація та централізація. Керівники ділили роботу на прості функції, які контролювали через каральний орган. Бюрократія – це організація другої хвилі. А децентралізовані організації третьої хвилі характеризуються скороченою ієрархією та підвищеною гнучкістю.

Можна до цього додати думку Хекшера, який стверджував [231], що фундаментальною проблемою організацій другої хвилі є те, що люди відповідають лише за виконання своєї роботи. Ієрархічні організації другої хвилі базувалися на припущенні, що верхній рівень ієрархії може мислити

цілком раціонально та вирішувати, що найкраще для решти організації. Однак у сучасних умовах необхідно розвивати здатність до мислення та здатність до навчання всіх працівників організації. Крім того раціональна бюрократія заганяє багато неофіційних операцій «у підпілля», на відміну від органічних організацій, які шукають шляхи використання потенційної енергії неформальних відносин.

Хоча вже є загальновизнаним той факт, що організації третьої хвилі переважають організації другої хвилі, але на практиці виникають проблеми, коли керівники, наголошуючи на необхідності переходу до організаційних структур третьої хвилі, водночас чіпляються за способи управління, притаманні для організацій другої хвилі. Шредер [321] визначив три негативні наслідки зіткнення між організаційними структурами третьої хвилі та стилями управління другою хвилею. Використовуючи метод аналогій, можна назвати ці три негативні наслідки дещо неформально, але досить точно, як: «риття тієї самої ями глибше», «закриття люків» і «зміна вивіски».

«Риття тієї самої ями глибше». З приводу цього наслідку Шредер зауважив, що коли зміни сприймалися як загроза, це призводило до збільшення прихильності до знайомих рис бюрократичних організацій другої хвилі. А це призводило до того, що керівники в основному середнього та нижнього рівня «рили свої ями» другої хвилі глибше. Вони починали застосовувати ще більше контролю та ставали ще більш обмежувальними, щоб захистити власну сферу діяльності. За словами Шредера, ця поведінка, спрямована на захист его керівників, централізувала їхню владу, але ізолювала їхні підрозділи. Така поведінка часто підтримувала їхні власні підрозділи в хорошому стані, водночас завдаючи шкоди іншим взаємозалежним підрозділам.

«Закриття люків». Стосовно цього наслідку Шредер помітив, що інші керівники скоротили свої відділи, «закривши люки» перед обличчям економічних штормів. Вони це назвали «зменшення розміру», «вирівнювання», «правильне визначення розміру» тощо. Хоча ці заходи могли

бути першими кроками до створення організації третьої хвилі, вони не ставали такими, оскільки принципи, на яких базувалися організації третьої хвилі, були проігноровані. Так, не було жодного результату для зменшення централізації, створення міжфункціональних команд чи розподілу відповідальності з нижніми рівнями. За словами Шредера, однією з причин, чому спроби створити компактні структури третьої хвилі не спрацювали в органах публічної влади, був брак менеджерів із компетенціями для ефективної роботи в них: «Зменшення розмірів організації за відсутності компетентних менеджерів і без розвитку працівників, здатних брати на себе більше відповідальності, призводить до негативного клімату, неспроможності змінити структури та зниження ефективності організації [321, с. 45].

«Зміна вивіски». Тут можна застосувати таку аналогію: іноді замість нової моделі автомобіля виробник вносить косметичні зміни у зовнішній вигляд старої, додає кілька нових функцій, а потім презентує автомобіль як нову модель. Але під переробленим кузовом це той самий старий автомобіль. Іноді керівники другої хвилі «наклеюють» на свої організації ярлики третьої хвилі – гуртки якості, командні брифінги, фокус-групи для клієнтів. Але під новими ярликами третьої хвилі залишаються незмінними самі старі менеджери другої хвилі – ієрархічні, контролюючі та каральні. Шредер дійшов висновку, що: «У таких організаціях члени організацій швидко відчують розрив між тим, що від них просять зробити, і тим, що вони здатні зробити на практиці, враховуючи культуру організації. Це створює негативний клімат недовіри та відмову від інновацій» [321, с. 47].

Відтак, виникає закономірне запитання: «Як тоді люди, відповідальні за зміну публічних організацій, що надають публічні послуги, можуть уникнути зазначених негативних наслідків»? Тобто яким чином можна насправді змінити організаційні структури на органічні, що є гнучкими та адаптивними і здатні забезпечити надання високоякісних публічних послуг.

Є багато доказів того, що структури організацій, які надають публічні послуги, змінюються у відповідь на чинники, що зазначались вище. Чіткі

організаційні структури можуть допомогти визначити, яким чином робота організації розподілена та скоординована. Чіткі організаційні структури полегшують відповіді на такі запитання, як «що я маю робити?» і «кому я підзвітний?».

Як відомо, традиційні публічні організації, що ґрунтуються на принципах бюрократії, мають пірамідну структуру з чітким ланцюгом командування. Ключовою характеристикою організаційної структури є діапазон контролю. Діапазон контролю означає, скількома в середньому підлеглими керує кожен керівник. Розмах, як правило, менший у верхній частині організаційної ієрархії. У нижній частині ієрархії, де завдання виконуються співробітниками, які не мають підлеглих, можливий більший діапазон контролю. Середній діапазон контролю визначатиме кількість шарів у конструкції. Якщо середній проліт невеликий, то споруда буде високою.

Так, середній рівень контролю, рівний чотирьом, призведе до п'яти рівнів управління, щоб керувати організацією, в якій працює 4000 осіб, тоді як середній діапазон контролю, рівний десяти, потребує лише трьох рівнів управління, щоб керувати організацією більш ніж вдвічі більшою за розміром.

Легко зрозуміти, чому реструктуризації віддають перевагу керівники вищої ланки, які потребують економії. Якщо об'єднати дві традиційні організації, кожна з яких налічує близько 5000 людей, може знадобитися на 1600 менше керівників середньої ланки. Як бонус, швидкість зв'язку від верхньої до нижчої частини організації має бути покращеною, оскільки стане на два рівні управління менше. Швидкість реагування та якість обслуговування клієнтів також мають бути кращими.

Якщо припустити, що середній керівник «коштує» вдвічі більше, ніж середній робітник, у традиційній пірамідній структурі майже половина фонду зарплати витрачається на керівників і лише половина на людей, які працюють з клієнтами. У гіпотетичній об'єднаній структурі, про яку йшлося вище, частка витрат на клієнтів зросте на 60 відсотків, тим самим підвищиться якість обслуговування та збільшиться кількість людей, які отримують від цього

вигоду.

Сучасні інформаційні технології роблять злиття та «відкладення» можливими, але, це не завжди так просто. Навіть у новій об'єднаній структурі фонд заробітної плати для 1000 керівників першого рівня виглядає ймовірною ціллю в будь-якій спробі скоротити витрати на управління та перенести їх на послуги, що надаються громадянам. Це, серед іншого, підживлює інтерес до «командної роботи» та «самокерованих» команд. У наступних параграфах ми розглянемо, яким чином перепроєктування організаційної структури може сприяти управлінню змінами.

Виходячи із зазначеного, можна визначити деякі основні чинники, які необхідно враховувати при розробці організаційної структури, а саме:

1. Контроль, який, зокрема, передбачає повідомлення всіх працівників про цілі організації, прийняття необхідних управлінських рішень і забезпечення їх виконання.

2. Технічне проектування та підтримка систем і процедур для отримання інформації із зовнішнього середовища, проведення розробок, підтримки якості, ведення бухгалтерського обліку, забезпечення діяльності чіткій відповідності законодавству, підтримки в організаційної структури в актуальному стані.

3. Якісний оперативний персонал, що передбачає ефективні процедури набору, навчання, розвитку, мотивування та піклування про потреби персоналу, який виконує роботу, безпосередньо пов'язану з наданням публічних послуг.

4. Якісне керівництво, що передбачає забезпечення, організацію діяльності, розвиток та мотивування керівників середньої та нижчої ланки, які координують і доводять цілі та рішення до оперативного персоналу.

5. Організаційна культура, що передбачає розвиток відповідної культури якості та цінностей, які спрямовані на забезпечення надання якісних публічних послуг.

Як зазначалось, необхідність переходу від бюрократичних і



«механістичних» організацій другої хвилі до більш органічних форм організацій третьої хвилі широко наголошувалась багатьма науковцями і практиками, починаючи з 1980-х років. Так, у 1982 році Пітерс і Ватерманн [293] створили враження, що самовладні команди та гнучкі структури ось-ось масово прийдуть на зміну бюрократичним. Але насправді так швидко це не сталося, і дванадцять років по тому, у 1994 році, Хекшер написав, що використання самовладних команд в організаціях публічного сектора знаходиться лише в зародковому стані, і правда полягає в тому, що, хоча багато керівників публічного сектора приєдналися до антибюрократичної риторики, лише небагато з них насправді відійшли від традиційних структур більш ніж на крок або два [231].

Хоча звісно певні зміни відбувались. Так, у 1993 році Буханан і Бодді [178] стверджували, що виявили тенденцію до створення організаційних структур третьої хвилі в деяких публічних організаціях. На підтвердження цієї тези вони навели результати дослідження, проведеного Ashridge Management Center і Британським інститутом менеджменту, яке зафіксувало появу «організацій, що швидко реагують», «організацій з мережевою структурою» і «гнучких організацій». Усі ці форми організаційних структур тісно відповідають організаціям третьої хвилі.

Також у 1993 році Морлі [281] стверджував, що програми деяких європейських урядів, зокрема уряду Великобританії «Наступні кроки», переміщує публічний сектор від бюрократичних структур другої хвилі до прогресивних структур третьої хвилі. Він зазначив, що ці публічні організації третьої хвилі характеризуються зосередженістю на довгостроковому стратегічному плануванні, а не на повсякденному забезпеченні оперативної діяльності. Згідно з Морлі, вони є більш децентралізованими, а єдність досягається завдяки відданості спільним цінностям. При цьому люди розглядаються як цінний ресурс, креативність та інновації високо цінуються, і це підтримується відповідним стилем управління.

Відповідно до звіту за результатами програми «Наступні кроки»

зазначається, що впровадження нових прогресивних організаційних форм у публічному секторі дозволило не лише підвищити якість публічних послуг, а і покращити співвідношення ціни та якості публічних послуг [235]. Хоча, як визнається у звіті, ще залишається суттєва прогалина між тими департаментами публічної служби, які все ще зберігали структури другої хвилі, і тими, які прийняли прогресивну модель третьої хвилі.

Позитивні зміни стосовно організаційних структур у публічному секторі відзначили у 1998 року Кін і Скейс [253]. Вони знайшли і описали багато прикладів переходу від ієрархічних організаційних структур до децентралізованих, орієнтованих на споживача публічних послуг. Однак, відзначили при цьому, що багато керівників, скаржилися, що їм не надали відповідних повноважень приймати самостійні рішення.

Загалом висновки Морлі, Кіна та Скейса показують, що і теорія, і практика переконливо рухалися в напрямку створення в публічному секторі постбюрократичних форм організації третьої хвилі. Багато авторів при цьому зазначали, що саме ці постбюрократичні організації третьої хвилі безумовно будуть працювати краще в турбулентному середовищі, з яким чим далі, тим більше продовжуватимуть стикатися публічні організації. Хоча поряд з цим і багато авторів не погоджувались з тим, що абсолютно всі публічні організації повинні рухатися до постбюрократичних структур, стверджуючи, що для публічних організацій у таких, наприклад, сферах діяльності як охорона здоров'я, освіта, імміграція, кримінальне правосуддя бюрократія залишається кращою формою організації.

Поряд з цим у наукових дискусіях було досягнуто консенсусу з приводу тих компетенцій, які повинні мати керівники публічних організацій – вони повинні мати такі ж ключові компетенції, як і менеджери приватного сектору, оскільки мають також стати менеджерами, основна місія яких полягає у забезпеченні досягнення цілей їхніх організацій, що конкретизуються у задоволенні потреб громадян у різних сферах через надання якісних публічних послуг. До цих ключових компетенцій належать компетенції в управлінні

діяльністю, управлінні людьми, управлінні ресурсами, управлінні інформацією, управлінні змінами та управлінні особистим розвитком. Це ті компетенції, на розвиток яких завжди були і є спрямовані міжнародно визнані управлінські кваліфікації, принаймні останні п'ятдесят років.

Публічні менеджери, що мають такі компетенції, здатні успішно реалізовувати підходи нового публічного менеджменту, хоча слід визнати, що за період свого існування дана концепція підлягала змінам у її розумінні і трактуванні. Намагаючись зрозуміти новий публічний менеджмент, Ферлі з колегами [212] описали чотири концепції управління публічними послугами, які ґрунтуються на принципах нового публічного менеджменту: 1) управління ефективністю; 2) постфордистське управління; 3) управління досконалістю; та 4) управління, орієнтоване на публічну службу.

Управління ефективністю. Проведений аналіз показав, що моделі управління ефективністю передбачають, що публічні організації повинні стати більш схожими на бізнес-структури. Це тип управління, який Поллітт [302] описав як неотейлористський. Менеджери цього типу наголошують на економії та ощадливості за рахунок ефективності та дотримання етичних цінностей. Яскравим проявом практичної реалізації цієї концепції є концепція «найкращої вартості» (“Value for money”), уперше запроваджена у Великобританії.

Постфордистське управління. Слід зазначити, що постфордистське управління з'явилося як в приватних, так і в публічних організаціях. У приватному секторі це була реакція проти бюрократичних форм організації, зазвичай пов'язаних із масовим виробництвом товарів. На відміну від бюрократичного постфордистське управління є децентралізованим і спрямованим на створення гнучких, напіваавтономних підрозділів та відхід від «командно-контрольних» стилів управління. Через це постфордистське управління є тим типом управління, який найкраще підходить до того, що ми вище описали як постбюрократичні організаційні структури третьої хвилі.

Управління досконалістю. Концепція управління, яка отримала назву

«управління досконалістю», мав значний вплив як на публічні, так і на приватні організації. Прихильники цієї концепції наголошують на сильному лідерстві, спільних цінностях, чіткому баченні діяльності та культурних змінах як чинниках, необхідних для створення «досконалих» організацій. Наприклад, Пітерс і Вотерманн [293], що є прихильниками даної концепції, проаналізували діяльність 43 успішних американських корпорацій та визначили десять принципів («заповідей», як вони їх назвали) управлінської досконалості, які, на їхню думку, є застосовними до будь-якої організації, яка прагне високої ефективності діяльності та надання якісних послуг клієнтам. До цих принципів належать такі:

1. Дотримуватись переваг.

Досконалі організації дотримуються того, що вони знають і роблять найкраще.

2. Бути ближче до клієнта.

Досконалі організації завжди реагують на потреби клієнтів.

3. Продуктивність через людей.

Досконалі організації піклуються про почуття та погляди своїх співробітників.

4. Автономія та підприємництво.

Досконалі організації заохочують ініціативу та ризик. Вони дають своїм співробітникам можливість реалізувати нові ідеї.

5. Цінності.

Досконалі організації мають сильну культуру, втіленням якої є цінності, що відображають чітке бачення діяльності, яке активно підтримується та постійно практикується.

6. Бачення.

У досконалих організацій є керівники, які визначають чіткі напрямки і бачення діяльності.

7. Повсякденна діяльність.

У досконалих організацій є керівники, які постійно беруть участь у

повсякденній діяльності організації разом з іншими співробітниками.

#### 8. Інноваційність.

Досконалі організації прагнуть реалізовувати нові ідеї.

#### 9. Децентралізована структура.

Досконалі організації відрізняються невеликою кількістю керівників вищої ланки. Більшість повноважень передаються децентралізованим структурним одиницям. Жорсткі посадові інструкції є винятком.

#### 10. Механізми слабого/жорсткого контролю.

Досконалі організації заохочують високий рівень автономії, повноважень і ризику. Але при цьому вони застосовують жорсткий фінансовий контроль і мають чіткі цілі ефективності.

Дані «заповіді» багато дослідників цитували на підтримку більш «ділового» підходу до управління публічними послугами. Слід визнати, що багато з цих «заповідей» є корисними, але якщо вони взяті окремо. Вони також багато у чому є банальними, непослідовними та суперечать один одному. До того ж, визначені ними атрибути досконалості могли бути кореляцією, але вони не могли бути причиною успіху 45 організацій, досліджених Пітерсом і Ватерманном, оскільки протягом п'яти років дослідження показники двох третин компаній погіршилися. Це підкреслює небезпеку сліпого слідування «як», не розуміючи «чому».

Управління, орієнтоване на публічну службу. Управління, орієнтоване на публічну службу (PSO) слід розглядати як застосування методів управління приватним сектором відповідно до традиційних цінностей публічної служби. Для прихильників даної концепції турбота про якість публічних послуг має першочергове значення, хоча вони скептично ставляться до ринкових підходів до розподілу ресурсів для забезпечення високої якості. Громадський дискурс і участь громадськості є для них також важливими, особливо участь, яка залучає громадян до прийняття рішень щодо публічних послуг. У даній концепції наголошується на підзвітності та традиційних цінностях «чесного» та «належного» управління.

Ще однією важливою характеристикою управління, орієнтованого на публічну службу, є підтримка ідеї створення «організацій, що навчається» [332]. Багато управлінських теорій в 1990-х роках об'єдналися навколо концепції «організацій, що навчається», які мають здатність впроваджувати безперервні зміни на основі безперервного особистого розвитку осіб, які в ній працюють. Ренсон і Стюарт [310] навіть припустили, що публічні організації, які стають організаціями, що навчаються, можуть стати драйверами «суспільства, що навчається».

На наш погляд, це є дещо перебільшенням, але важливим завданням керівників публічного сектора є привнесення в управління публічними організаціями орієнтацію на якісні публічні послуги. Керівники повинні робити це для щоденного надання якісних публічних послуг все більшій кількості людей, демонструючи компетентність у принаймні шести різних ролях: управління опором і змінами; управління операціями та діяльністю; управління фінансами та ресурсами; управління комунікаціями та інформацією; управління навчанням та особистим розвитком; управління групами та окремими особами.

Отже, якщо адміністрування – це минуле, то менеджмент – це безумовно сучасне і майбутнє публічного сектора. Хоча не від всього у минулому та сьогодні слід відмовлятися у майбутньому, оскільки майбутнє – це продовження минулого. І виходячи з цієї тези можна зробити припущення щодо того, що, ймовірно, вплине на публічні послуги в найближчому майбутньому.

Як зазначалось, керівникам у сфері надання публічних послуг потрібні знання та розуміння, які можуть підкріпити їхню функціональну компетентність щодо управління опором, змінами, операціями, діяльністю, людьми, фінансами, ресурсами, комунікацією, інформацією, навчанням та особистим розвитком. Але також керівники повинні мати можливість переносити свої знання та розуміння в різні контексти, оскільки контексти, в яких надаються публічні послуги, будуть змінюватися у відповідь на вплив

різноманітних технологічних, економічних, соціальних, політичних, правових, культурних та інших чинників.

Тому стратегічне мислення та управління змінами не мають бути монополізованими вищим керівництвом публічних організацій. Сучасним керівникам на всіх рівнях потрібно рефлексивно думати про інформацію, прогнозувати уявне майбутнє, творчо думати про інноваційні розробки, емпатійно думати про наслідки для інших і критично мислити, оцінюючи варіанти змін. Коли керівники впроваджують зміни, їм потрібні навички менеджера, якого б ми назвали «комунікативний менеджер» (див. рис. 1.1). Комунікативний менеджер відрізняється від менеджера з комунікацій, оскільки якщо для другого комунікації – це функціональні обов'язки, то для першого – це стиль поведінки і керівництва, що наочно можна побачити з рис. 1.1.

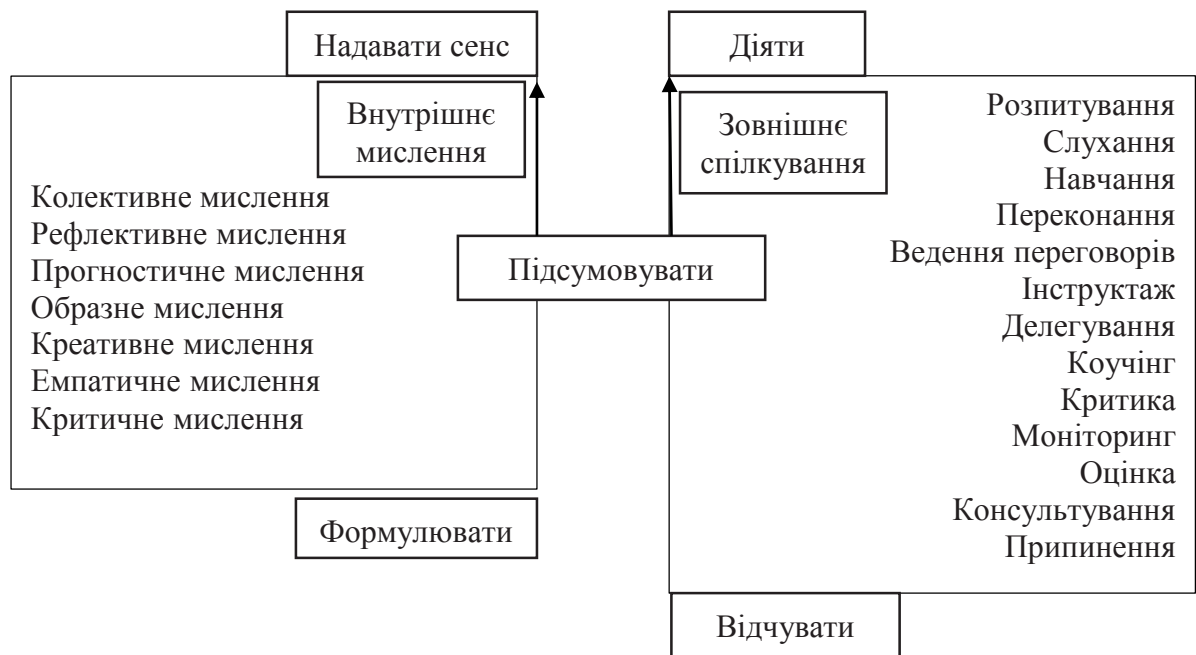


Рис. 1.1. Вміння та навички комунікативного менеджера

З огляду на викладене вище, ми зробили десять припущень щодо контексту, в якому керівники у сфері надання публічних служб повинні будуть працювати у найближчому майбутньому, що дає можливість заздалегідь отримати необхідні знання, розвинути відповідні вміння та навички.

1. Наголос на ідеях колаборації змусить керівників працювати разом (але в конкуренції) з іншими керівниками через створення, у тому числі, міжвідомчих команд. Можна припустити, що керівники працюватимуть у співпраці з людьми з організацій, чиї цінності та культура не співпадають з їхніми.

2. Місцеві публічні організації будуть «затиснуті» між централізованою оцінкою їх ефективності згідно з офіційними критеріями та місцевими мешканцями, які вимагатимуть все більш високої якості публічних послуг. Це потребуватиме повсюдне впровадження управління якістю та дотримання співвідношення ціни та якості публічних послуг.

3. Національні та міжнародні системи оцінювання ефективності продовжуватимуть впроваджуватися, змушуючи керівників покращувати якість послуг і досягати конкретних показників ефективності. Здатність керівника мотивувати, бути підприємливим, керувати стресом і оцінювати ризик стане більш важливою.

4. Попит на місцеві послуги зростатиме, а ресурси на душу населення, доступні для задоволення цього зростаючого попиту, зменшаться. Якби політичні сили не були при владі, бюджетні кошти залишатимуться в жорстких межах. Тому для керівників ще важливими стануть навички складання бюджету та вміння кількісного оцінювання процесів.

5. Керівники все частіше братимуть участь у створенні та підтримці активних мереж стейкхолдерів, тому буде необхідним добре політичне мислення, тим більше, що керівники здійснюватимуть свою діяльність в умовах підвищеної відкритості та контролю.

6. Соціальні тенденції негативно вплинуть на традиційні моделі сімейного життя, а злочинність продовжуватиме зростати. Усе це посилить вимоги до соціальних, освітніх, культурних та поліцейських структур. Також це актуалізує етичне мислення, яке потрібне для того, щоб робити оптимальний вибір і розв'язувати конфлікти.

7. Здатність керувати неоднозначною, невизначеною та суперечливою



інформацією та розуміти її буде ставати все більш цінною для прийняття кращих з можливих управлінських рішень.

8. Безробіття зберігатиметься, навіть в умовах найкращої політики зайнятості. Тому від керівників вимагатиметься наявність прогнозного, креативного та образного мислення, що допоможе їм діяти як агентам місцевого розвитку та підтримки місцевих громад, які страждають від безробіття. Причому не тільки керівникам самим знадобляться нові вміння та навички, їм також потрібно буде розвивати їх в інших – у громаді та на робочих місцях.

9. Невизначеність щодо подальшого існування деяких публічних організацій та кар'єри призведе до того, що керівники у цих організаціях почуватимуться невпевнено. Але здатність вчитися, перенавчатися та змінювати кар'єрну траєкторію допоможе їм подолати свою незахищеність. Тому управління кар'єрою та особистим розвитком стають дуже важливими.

10. Слід очікувати, що від керівників дедалі більше вимагатиметься керувати культурою та цінностями своїх організацій, оскільки це є важливими чинниками забезпечення ефективної діяльності всіх сучасних організацій.

Слід також зазначити два важливих моментів, пов'язаних з підвищенням якості публічних послуг, які випливають з аналізу досвіду інших країн у цій сфері.

По-перше, навіть якщо економіка країни процвітає та дозволяє політикам виконувати свої обіцянки щодо кращого фінансування публічних послуг, все одно політики не зможуть виконати свої обіцянки підвищити якість публічних послуг, якщо більшість керівників публічних організацій не набудуть навичок мислення та комунікації, необхідних для впровадження відповідних змін. Коли політики обіцяють електорату покращення охорони здоров'я, освіти, транспортного забезпечення, зменшення злочинності, кращого тепло-, водо-, газо, електропостачання тощо, насправді керівники публічних організацій тримають у своїх руках долю цих обіцянок. Проте ці керівники часто не знають, як керувати великими програмами та проектами,

не відволікаючись від повсякденної діяльності, необхідної для підтримки стандарту (хай невисокого, на думку громадян) існуючих послуг, за які вони відповідають.

З цього приводу є досить наочний приклад. У 2001 році у Великобританії прем'єр-міністр Блер на вимогу представників громадськості, які гнівно розповідали про приклади погіршення стану публічних послуг, виділив 5 мільярдів фунтів стерлінгів на їхнє покращення, які він передав керівникам публічних організацій, що надавали ці послуги. Проте за два роки ці кошти залишилися невтраченими.

По-друге, «модний» у 1990-2000-ні роки імпорт менеджерів із приватного сектору до публічного не працює так, як не це сподівались. Надання публічних послуг – це не те ж саме, що виробництво продукції чи управління супермаркетом. У той же час досвід свідчить про те, що керівники публічних організацій можуть навчитися підвищувати ефективність своїх організацій і якість публічних послуг. Але для цього керівникам необхідно мотивувати і надихати своїх працівників на відповідні зміни, що і розглядається у наступних параграфах [67].

### 1.3. Управління змінами для підвищення якості публічних послуг

Все те, що було описане у попередніх параграфах, можна охарактеризувати загальним поняттям «зміни». Слід зазначити, що ми зазвичай не звикли розглядати зміни, як щось звичайне і постійне. Ми більше звикли бачити зміни, що визначаються як радикальні, складні, прискорені, глибокі чи трансформаційні. Але зміни є частиною звичайного і професійного життя, тому ми керуємо ними постійно. Це дає нам можливість вирішити проблеми та зробити щось інше.

У той же час, зміна передбачає щось незнайоме, іноді невідоме. Багато людей віддають перевагу тому, що знайоме. Замість того, щоб шукати змін,

вони продовжують жити зі своїми старими знайомими звичками, навіть коли вони заважають і гальмують подальший розвиток. І керівники, які впроваджують зміни в організаціях, повинні мати це на увазі. Також вони повинні мати на увазі, що завжди зустрінуться з певним опором змінам. Людям потрібно допомагати впоратися з шоком та запереченням. Але саме керівники повинні знати, коли зміни на краще, і як саме їх потрібно впроваджувати.

Зміни можуть бути різними за своїм характером. Вони можуть бути невеликими або великими, повільними або швидкими, мати різний ступінь впливу (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

## Типи змін

Різниця		
Швидкість	Мала	Велика
Повільна	Раптова	Перехідна
Швидка	Поступова	Трансформаційна

Те, як відбуваються зміни, можна проілюструвати наступним прикладом. Протягом століть інформація записувалась та зберігалась на скрижалях в релігійних бібліотеках. До 1800 р. будь-яка грамотна людина могла записувати інформацію від руки на папері. До 1900 р. стали доступні ручні друкарські машинки. До 1960 року з'явилися електричні друкарські машинки. До 1980 року звичним явищем стали текстові процесори. До 1990 р. комп'ютери отримали програми аудіо введення. До 2000 року люди змогли використовувати свій телевізор або мобільний телефон для запису, надсилання або доступу до інформації миттєво з будь-якої точки всесвітньої павутини.

Усі ці зміни були поступовими, ідучи одна за одною, і, начебто, відносно невеликими. Але усі вони допомогли формувати те, як діяли публічні та приватні організації. Хоча, історично, зміни мали різні драйвери, в кінцевому підсумку більшість змін були зумовлені змінами в технології. Технологічні зміни спричинили економічні зміни та принесли політичні та соціальні зміни.

Незважаючи на те, що технологія може бути кінцевим драйвером, негайними драйверами можуть бути зростання, регулювання, конкуренція, зміна ринків, зростаючі витрати або нові управлінці, які потребують змін в організаціях (рис. 1.2).

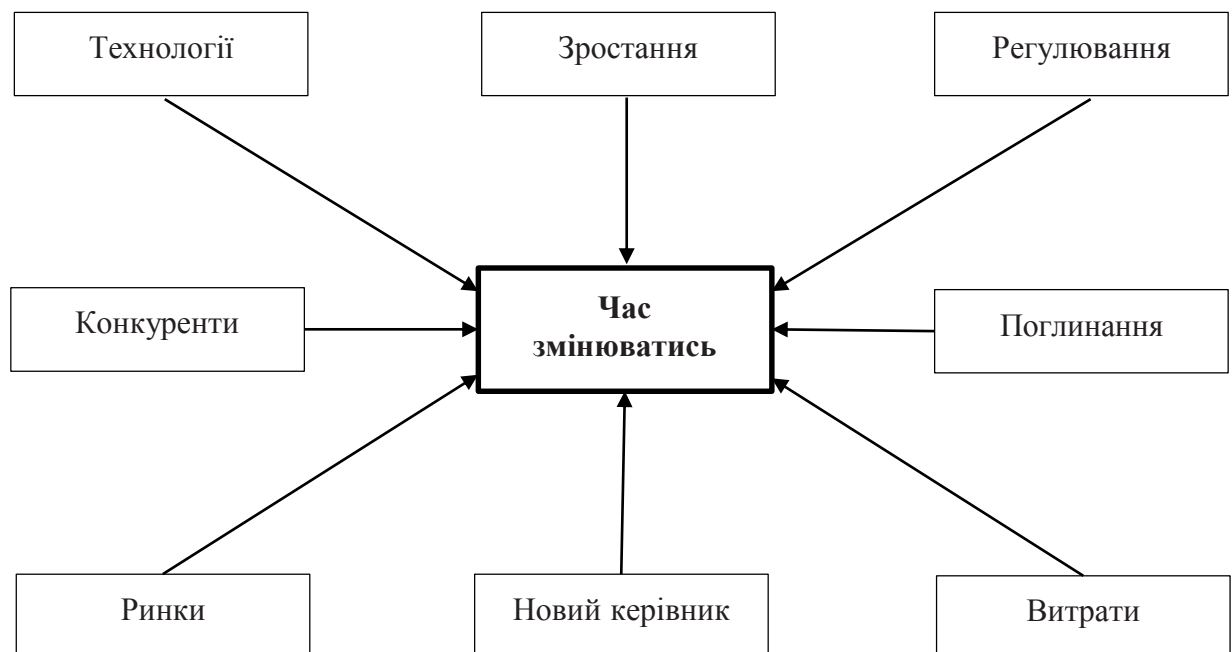


Рис. 1.2. Драйвери змін

Жоден із цих драйверів не є новим. Зміни всіх чотирьох типів, показаних у таблиці 1.3 (раптові, поступові, перехідні та трансформаційні) також мають місце у різних сферах вже тривалий час. Відомо і те, що нові технології завжди змінювали роботу, а організації завжди реорганізувались. Соціальне ставлення до різних явищ і процесів, включаючи ставлення до роботи, активно змінюються у всьому світі, починаючи з 1945 року.

Саме швидкість змін, а не масштаб змін, іноді змушує вимагати спеціального управління змінами. Але навіть коли зміни є директивно невідворотними, важливо, як саме їх здійснювати, адже професійна діяльність багатьох людей залежить від управління змінами. Майстерність впровадження змін – це питання емпатії, а не лише ефективності. Тому реалізація змін вимагає пояснень, підготовки, контролю та особистої відданості керівників змінам, що пропонуються. Часто це передбачає використання конкретних методик, таких як управління проектами, але завжди це вимагає спілкування, переконання, домовленостей, делегування та спеціальної підготовки. Частиною цієї підготовки є розуміння та використання на практиці різноманітних теорій змін, що розглядаються нижче.

Енергетичні теорії змін. Як відомо, другий закон термодинаміки Ньютона стверджує, що в будь-якій випадковій транзакції ентропія збільшиться. Ентропія – це міра того, наскільки випадкові речі є хаотичними. Це означає, що по всьому Всесвіту, будь-які випадкові зміни відбуватимуться в напрямку збільшення різноманітності та складності. У нашому випадку це означає, що якщо керівник нічого не зробить, організація все одно зміниться. Поведінка людей в організації змінюватиметься з дня на день невеликими та випадковими способами, з часом додаючи, щоб значно не відповідати системам та процедурам. У такій ситуації для керівників є необхідними постійне уважне спостереження та «пильне око», якщо вони хочуть знати та розуміти, що відбувається, і втручатися тоді, і лише тоді, коли ефект випадкових змін стає згубним.

Математичні теорії змін. Слід зазначити, що математичні моделі життя часто прогнозують стабільні стани, які будуть зберігатися протягом дуже тривалих періодів до тих пір, поки поєднання певних змінних не спричинить загальний стан «кроку» або «квантовий стрибок». У цій точці загальне значення може скоротитися до нуля (перерватись) або може почати зростати із значно прискорювальною швидкістю (йти критично). Це подібно до того, що викликає атомний вибух, коли досягається критична маса або досягнута

критична температура.

Згідно з математичними теоріями катастрофи, такі функції прогнозують неминучість катастроф, таких як землетруси, вулкани, торнадо та падіння в економіці. Складні математичні моделі лежать в основі прогнозів, які щоденно оголошуються метеорологами у всьому світі. Простіші математичні моделі біоритмів людини використовуються для прогнозування фізичних, психічних та емоційних криз для людей. Так, коли прогнозуються «потрійні низькі біоритми», людям не дозволяють керувати таксі в Японії або літаками у ВПС США.

Сучасні керівники в публічному секторі також використовують комп'ютеризовані математичні моделі, наприклад, для попередження про ймовірність заворушень у в'язницях, управління трафіком в міських центрах або для визначення епідемічних загроз для здоров'я населення. Вони є основою «військових ігор», що використовуються для імітації впливу змін у протистоянні декількох сил.

Економічні теорії змін. Економічні теорії змін стверджують, що люди здійснюють зміни на користь власних економічних переваг. Більш складні моделі навіть вважають, що моральні імперативи, які підштовхують до змін, також мають економічну природу, отже мають свою ціну.

Вважається, що товари чи послуги неминуче рухаються по градієнтах цін, і це спричиняє значні зміни в інвестиціях та створює міграційні рухи, що має враховуватись в економічній і соціальній політиці тієї чи іншої держави. Також, на думку економічних теоретиків, якщо ринки залишаються необмеженими, то нові постачальники продовжуватимуть з'являтися доти, поки конкуренція між ними не призведе до цін, які є настільки низькими, що для нових ринкових гравців стає економічно не вигідним входити на ці ринки. Якщо, з іншого боку, товари чи послуги постачаються безкоштовно, як у випадку більшості публічних послуг, то попит буде продовжувати зростати, тому керівники публічного сектору матимуть збільшувати відповідні пропозиції публічних послуг, поки попит на них не буде вичерпаний. І саме в

цьому, з точки зору економічних теорій, і полягатимуть зміни, які необхідно впровадити.

Біологічні теорії змін. За словами Докінса [194], люди організують себе, свою поведінку чи середовище, щоб максимізувати шанси на те, що їх гени виживуть і домінуватимуть у інших людей. Це означає, що якщо організація не змінюється та адаптується в міру зміни навколишнього середовища, то вона «вимре». Це процес, який Дарвін описав як природний відбір. За словами Дарвіна, часи швидкої зміни навколишнього середовища сприяють тестуванню виживанню суб'єктів (у нашому випадку організацій, що надають публічні послуги). Організації, сфокусовані на зовнішньому стратегічних і віддаленому у часі баченні, матимуть найкращі і своєчасні попередження про майбутні зміни. У них буде більше часу на підготовку та більше шансів на адаптацію та виживання, особливо якщо вони приділяють серйозну увагу розробці планів на випадок надзвичайних ситуацій.

Системні теорії змін. З точки зору системного підходу системи людської діяльності вважаються частиною універсальної ієрархії складних систем та підсистем. Однією з особливостей цих систем є те, що вони є саморегульованими, тобто вносять зміни, що забезпечують безперервність їх існування. Вони чутливі до змін у своєму середовищі і мають механізми зворотного зв'язку, завдяки яким вони автоматично регулюють свої входи, перехресні взаємодії, внутрішні процеси та свої результати. Так, наприклад, політичні партії проводять регулярні опитування громадської думки та коригують свою політику. Пасажирські транспортні групи надають відгуки про якість отриманих послуг. Університети просять студентів брати участь у опитуваннях з приводу задоволення наданими освітніми послугами. Так само органи публічної влади можуть використовувати опитування або фокус-групи для передбачення реакцій громадськості на зміни у наданні та/або номенклатурі публічних послуг. Інформація, отримана завдяки цим інструментам, може бути використаною, з одного боку, для прогнозування реакції на заплановані зміни, з іншого боку, для вироблення пропозицій щодо

подальших змін.

Психологічні теорії змін. Психологи використовують ідею когнітивного дисонансу, щоб пояснити, чому люди намагаються перейти від існуючого стану до іншого стану, який, на їхню думку, є більш бажаним. Коли трава видається зеленішою з іншого боку річки, люди намагаються перетнути річку і дістатись туди. Когнітивний дисонанс часто використовується для пояснення приводу для навчання, успіху реклами, шляхів економічної міграції та мотивації персоналу. Тому в трансформаційних змінах важливо створити «спільне бачення» – це спроба змусити велику кількість людей бажати того ж нового стану, щоб залучити їх до руху в єдиному стратегічному напрямку.

Психоаналітичні теорії змін. Ідея Юнга [250] про «колективне несвідоме» обґрунтовує певним чином пояснення, чому деякі зміни є неминучими і чому завжди знайдуться ті, хто будуть чинити опір, коли люди збираються в групах чи організаціях. Фрейд та інші дослідники, прихильники психоаналізу, думали, що реакція дорослих на зміни визначалася їх дитячим досвідом: народження, годування, суперництва з братами і сестрами, розлуками та втратами тощо. Через це вони дійшли висновку, що для багатьох дорослих перспектива змін може знову стимулювати їхню тривогу від розлуки та страх втрати.

Розглядаючи ставлення більшості людей до змін, прибічники психоаналізу запропонували схему, що містить такі кроки, як шок, заперечення, скорбота, катарсис, розуміння та адаптація. Для Курта Левіна [264], наприклад, це означало, що опір організаційним змінам є неминучим. Виходячи з цього, Левін вважав, що стійкість до змін може бути забезпечена керівниками за допомогою процесу, який він назвав «аналізом силового поля» (Force Field Analysis).

Політичні теорії змін. Для політичних теоретиків зміни, як правило, пояснюються з точки зору потужного бажання зберігати та збільшувати політичну владу. Один з основоположних принципів у політиці полягає у тому, що люди з владою рідко охоче позбавляються її. Відповідно люди з



владою, як правило, вносять зміни, що збільшують їх владну силу, при цьому, за відомим висловом, влада розбещує, а абсолютна влада розбещує абсолютно.

Почуття безсилля в умовах змін може спровокувати почуття смутку (що може проявлятися як депресивна хвороба, ейскепізм, пасивність або низько моральні вчинки) або почуття гніву (що може проявлятися як опір, відкидання співпраці, саботаж, дезертирство або зрада). У подібних ситуаціях в публічних організаціях для збереження влади можуть бути використані символічні консультації та номінальна участь у важливих процесах. Різні методи можуть використовуватись в організаціях і стосовно співробітників для реалізації стратегії «розділяй та володарюй», навіть формальне розширення повноважень співробітників. Що також цікаво, що у бюрократичних або у «фордистських» організаціях, де робота настільки процедуризована, що позбавлена емоційно-захоплюючого змісту, «гра у владу» може стати єдиною «розвагою» для частини співробітників. У публічних організаціях у такі ігри часто грають керівники середньої та вищої ланки, а також публічні службовці з великим досвідом роботи на публічній службі.

Соціологічні теорії змін. Коли люди об'єднуються у групи, спільноти, міста чи нації, рівень невпевненості та занепокоєння зростає. Тому здійснюються певні зміни для того, щоб впоратися з цим занепокоєнням. З точки зору соціологічної теорії ці зміни мають реалізовуватись шляхом створення певних структур, правил та норма законодавства. Але іноді це призводить до несподіваних результатів, як, наприклад, це було у Великобританії, коли заклик пані Тетчер до меншого законодавчого регулювання призвів, врешті-решт, до протилежної ситуації – до створення 1345 агенцій для аудиту, контролю та регулювання діяльності фізичних і юридичних осіб Великобританії.

Культурні теорії змін. Організації можна розглядати як міні-суспільства, в яких зміни стимулюються або зустрічають опір відповідно до переконань, що глибоко поділяються членами цього міні-суспільства. При цьому переконання можуть бути не сформульовані явно. Вони можуть виражатись

символічно, через такі речі, як історії, міфи, ритуали та церемонії. Згідно з культурними теоріями, люди схильні змінювати свою поведінку у відповідь на символічні дії керівників. Чим вищим за посадою є керівник, тим потужнішим є сигнал для співробітників. Якщо старші керівники відмовляються від традиційного способу ведення справ, вони сигналізують тим самим, у якому напрямку хочуть змінити культуру організації. Наприклад, якщо вони консультуються з клієнтами або рядовими співробітниками перед тим, як ухвалити певні рішення, вони надсилають зовсім інше повідомлення, ніж якби вони завжди ухвалювали рішення самостійно.

Розвиваючі теорії змін. Для теоретиків розвитку притаманним є з'ясування зацікавленості та стимулів до дії. Для них це пояснює прагнення досліджувати, вчитися, розсувати кордони, ставити нові рекорди – коротше кажучи, змінювати речі. На їхню думку, вроджене прагнення до відкриття робить відкриття неминучими. І це дійсно так, адже історично головними рушійними силами змін були досягнення у науці та техніці. Проте постійний пошук стимуляції може призвести до постійного пошуку розваг чи відволікання уваги, а за відсутності реальних відволікаючих факторів у деяких людей можуть виникнути хибні уявлення і навіть фантазії про зовнішнього ворога або конкурента. Такі люди постійно вносять зміни, але ці зміни спрямовані на те, щоб захистити себе.

На національному рівні підготовка до війни (національна оборона від відомих та невідомих ворогів) стимулює розробку нової зброї та нових технологій. Вона стимулює розвиток державних служб, що здійснюють військову та економічну розвідку. Секретні служби борються проти невидимих ворогів – терористів, шпигунів та інших суб'єктів, яких вважають потенційною загрозою.

За такої ситуації здається, деякі люди вносять зміни лише заради змін. Зміна заради зміни задовольняє цікавість, пов'язану з тим, «що станеться, якщо...». Це стимулює та позбавляє нудьги. Роздуми про те, що керівництво робитиме далі, і вивчення наслідків останніх чуток про майбутні зміни

допомагають багатьом співробітникам скоротити час. Вони таким чином живуть далеко від сьогодення, оскільки занурені у надії та страхи про майбутнє. Справжні зміни, з іншого боку, можуть бути об'єктом роздуму, на кшталт: «Я не робитиму це знову поспіхом».

Але для нас тут є важливим, що незалежно від того, чи є зміни внутрішніми або зовнішніми, реальними або уявними, на краще чи на гірше, для фахівця з розвитку вони є неминучим продуктом уродженого пошуку стимуляції та новизни. Керівники у приватному секторі, наприклад, керівники супермаркетів знають, що одним із ключів до успішного маркетингу є збільшення різноманітності, розширення вибору та поява нових можливостей. Але, як не парадоксально, це ж саме є притаманним і для сфери надання публічних послуг.

Отже, як можна бачити, багато теорій змін наголошують на тому, що зміни є неминучими. Так само багато теорій наголошують на тому, що і опір змінам є неминучим. Втім, у будь-якій організації, незалежно від сфери діяльності, можна знайти людей, які вітають і підтримують зміни. Їх можна використовувати як агентів змін – прихильників змін, які можуть допомогти керівникам подолати опір змінам.

Як показує практика, кількість агентів змін може коливатись суттєво в залежності від різних чинників від декількох людей до однієї третини співробітників. Але незалежно від того, неминучі зміни чи ні, найголовніше, щоб їх реалізація була добре підготовлена. Тому розглянемо це питання докладніше.

Здатність людей до адаптації та боротьби з зовнішньою мінливістю - це дві ключові змінні у визначенні того, як вони будуть реагувати на зміни. Таблиця 1.4 моделює ймовірну реакцію співробітників, що стикаються зі змінами, які впливають на них.

Реалізація змін, очевидно, простіше, коли реакції наближаються до правої частини таблиці. Як зазначалось вище, останнім часом зовнішня мінливість зазвичай висока для більшості організацій, що надають публічні

послуги. Але у той же час багато дослідників зазначають, що органи публічної влади переважно укомплектовуються людьми, які віддають перевагу стабільному середовищу та добре структурованим способам діяльності. А це означає, що керівники можуть очікувати значного опору, намагаючись впроваджувати зміни в публічних послугах, незважаючи на цілі цих змін. Тут можна згадати відому модель сприйняття змін, яку ми згадували вище (рис. 1.3).

Таблиця 1.4

## Ймовірні реакції співробітників на зміни в організаціях

Зовнішня мінливість \ Адаптивність	Низька	Висока
	Низька	Стійкий супротив
Висока	Фаталістичне сприйняття	Проактивні дії

Доцільно також враховувати можливе коливання ставлення до змін від песимізму до надії, наведену на рис. 1.4.

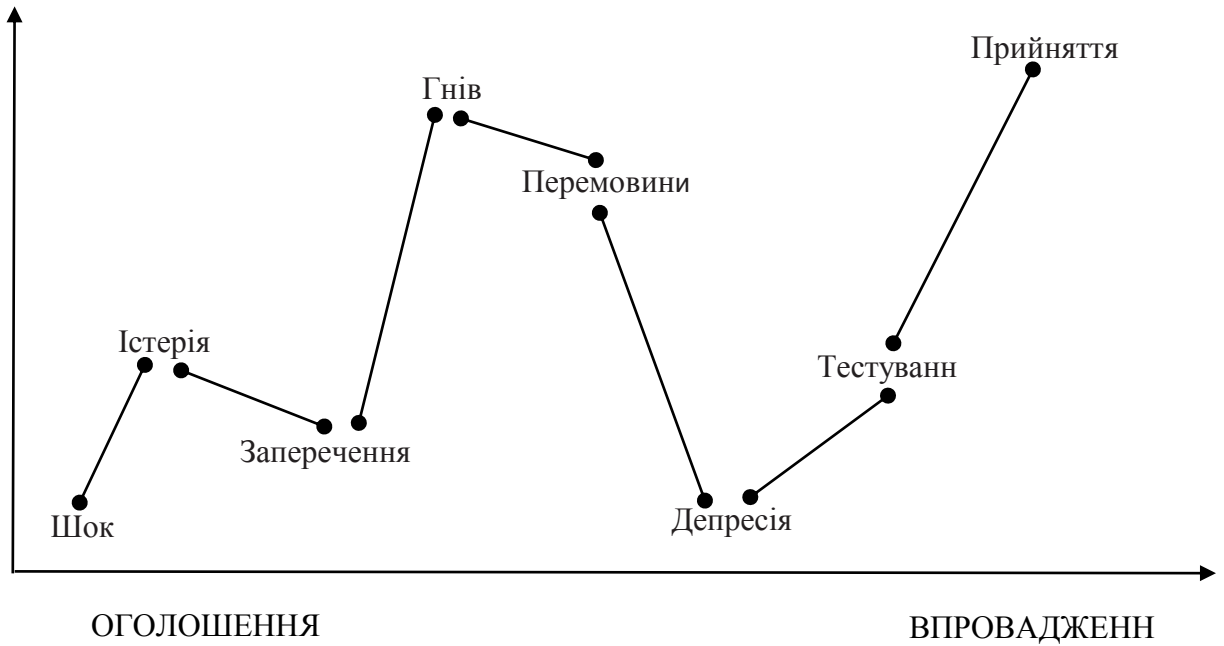


Рис. 1.3. Фази ставлення до змін

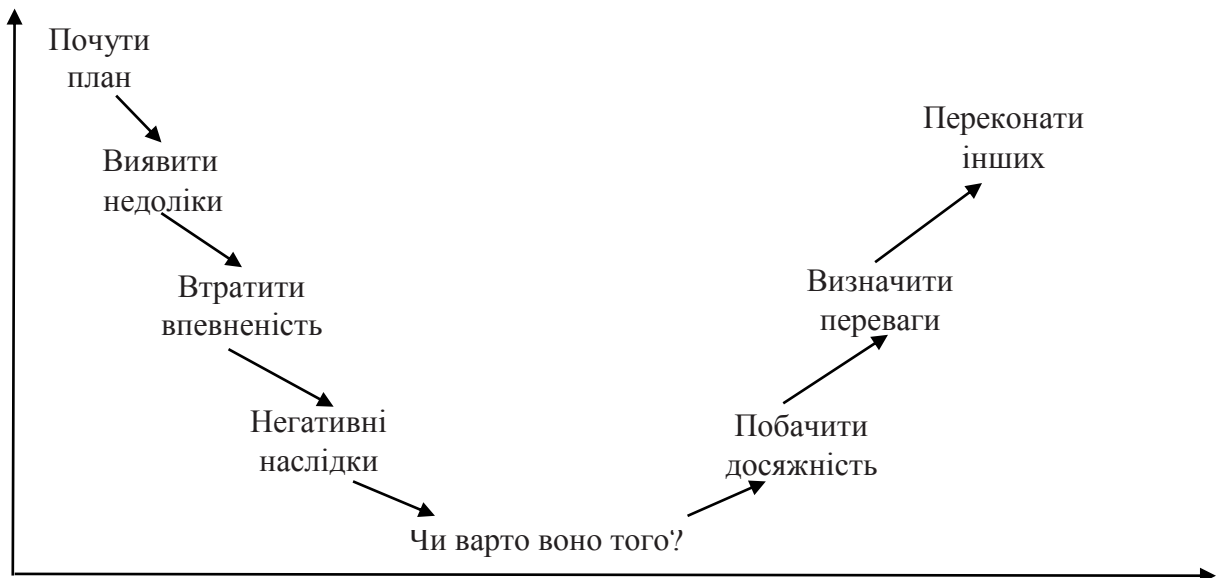


Рис. 1.4. Коливання ставлення до змін

Як ми бачимо на рисунках 1.3 та 1.4, більшість співробітників, навіть тих, хто сприяє змінам, на певну стадію, швидше за все, матимуть

несприятливі реакції.

Вони можуть не бачити сенсу певного кроку або вони можуть тимчасово «втратити сюжет». Вони можуть бути дуже зайняті іншими речами і страждати через тимчасове перевантаження або відчувати втому від втрати стабільності. Вони можуть відчувати для себе загрози від деяких аспектів змін і у відповідь почати загрозувати певним аспектам змін. Вони можуть відчувати себе занепокоєними або постраждалими від майбутньої перспективи, пов'язаної зі змінами домовитись. Вони можуть бути психологічно чи політично проти змін. Зміни можуть призводити і до зіткнення культур, становлячи (реально чи уявно) загрозу ustalеним переконанням або цінностям.

Незалежно від того, чи є початкова реакція співробітників на зміни негативною чи позитивною, вони потребують постійної інформаційної, а іноді і психологічної підтримки, щоб допомогти їм відчувати себе впевнено під час всього процесу впровадження змін. На кожному етапі змін співробітники повинні знати, що відбувається і чому. Вони мають право отримувати вагомі причини для того, що відбувається, або, принаймні, найкращі причини, які може дати керівництво. Хоча, зрозуміло, що дані вагомі причини не обов'язково виявляться прийнятними для всіх співробітників.

Як зазначив один з фахівців з управління змінами, з людьми потрібно постійно говорити [187]. Під час змін співробітникам потрібно, щоб їхній безпосередній керівник розмовляв з ними, і вони повинні знати, що це відбуватиметься регулярно за часом і місцем, наприклад, «остання п'ятниця кожного місяця з 16:30 до 17:00, у головному офісі». При цьому, не менше 15 із 20 хвилин таких брифінгів слід витратити на інформацію про те, як зміна вплине на них. На загальне обґрунтування та довідкову інформацію слід витратити лише п'ять хвилин. На запитання слід залишити десять хвилин.

Основні пункти подібних брифінгів мають бути записані, щоб уникнути протиріч. Наскільки це можливо, брифінги повинні проводитися одночасно всім групам, яких стосуються зміни. Це зводить до мінімуму час, що витрачається на виправлення чуток. Якщо виявиться, що брифінги затягнуті за

часом, доцільно збільшити їхню частоту, але не тривалість. Від 20 до 30 хвилин забезпечує найкращу тривалість концентрації більшості людей, які отримують вербальну інформацію.

Хоча фахівцями з управління змінами наголошується на важливості міжособистісних розмов, під час змін необхідно перевірити, чи добре працюють усі канали комунікацій. Метою цих комунікацій має стати прагнення заручитися і зберегти відданість приблизно 30% співробітників, залучених до змін. Отримання прихильності принаймні 30% тих, кого зачіпають зміни, є важливим фактором, що визначає швидкість, точність та довговічність зміни. Таблиця 1.5 допомагає оцінити шанси на успіх.

До змін необхідно готуватись, на цьому наголошують всі фахівці з управління змінами. Для цього досить часто використовують так званий контрольний список AVOCADOS:

A = Assistance (допомога). Чи хтось вже робив це? Чи можна від них отримати допомогу або поради?

V = Vision (бачення). Чи може хтось намалювати картину (буквально чи словами), як саме буде виглядати організація після впровадження змін?

O = Optimism (оптимізм). Як ми створюємо відчуття очікування успіху? Як створити позитивні емоції від змін? Як ми можемо їх використати?

C = Communication (комунікація). Хто і як буде просувати переваги змін серед працівників? Яким є план комунікацій?

A = Analysis (аналіз). Чи існує «карта» існуючого стану організації з наявними недоліками та перевагами?

D = Decisions (рішення). Чиї рішення будуть вирішальними для успіху змін? Яким чином вони оформлюватимуться?

O = Owners (власники). Хто виступає «власниками» змін? Яка їм потрібна підтримка для впровадження змін?

S = Stakeholders (стейкхолдери). Що думають інші стейкхолдери про зміни?

## Шанси на успіх впровадження змін

Підтримка вищого керівництва	Початкова реакція			
	Стійкий супротив	Фаталістичне сприйняття	Кооперація	Проактивні дії
Висока	Середні	Високі	Високі	Високі
Середня	Низькі	Середні	Високі	Високі
Низька	Низькі	Низькі	Низькі	Середні

Слід розуміти, що незважаючи на найкращі зусилля керівників, щоб передбачити реакції на зміни та здійснити їх належну підготовку, опір змінам, як показує практика, буде виходити від принаймні 70 відсотків працівників. Нижче ми розглянемо, чому люди чинять опір змінам, як передбачити опір та як подолати опір до впровадження змін. До речі, є низка досліджень, які окремо присвячені проблемам, пов'язаним із управлінням змінами в органах публічної влади. Найбільш проблем виникає, коли є необхідність змінити організаційну культуру та погляди співробітників.

Вище ми розглянули різницю між механічними та органічними структурами організації, і дійшли висновку, що органічні структури допомагають організаційним змінам. Але незважаючи на певні позитивні зрушення, більшість публічних організацій все ще схильні до механічних організаційних структур, які чинять опір змінам.

Ось декілька причин, чому співробітники, зайняті у сфері надання публічних послуг, чинять опір змінам, спрямованим на покращення цих послуг:

Прихильність до бюрократичних звичок, пов'язаних з делегуванням повноважень, процесуальною регламентацією; потреба в обережності в діях та у відчутті безпеки, що стосується перебування на посаді.

Скептицизм – часто виправданий – щодо здатності керівництва впроваджувати «розумні» зміни.



Проблеми, пов'язані з багатьма ієрархічними рівнями повноважень, підзвітності та звітності.

Тенденція просувати процес прийняття рішень нагору, що суперечить підходам, спрямованим на підвищення самоконтролю та самостійності.

Відносини регулюються інтересами багатьох зацікавлених сторін.

Наявність конфлікуючих інтересів та цінностей.

Важко отримати фінансову підтримку для програм управління змінами. Обмежене фінансування консультантів та фахівців з управління змінами.

Є багато практичних прикладів на підтримку визначених причин. Деякі з них описані МакКонкі [272]. Так, він наводить приклади, що навіть коли процес прийняття рішень стає децентралізованим внаслідок проведених змін, персоналу важко позбутися звички передавати рішення на вищі рівні. Затримки, які це створює, посилюються тим, що неясно, де слід зупинитись у процесі звернення наверх. Це може бути найвищий рівень організації або найвищий рівень політичного представництва.

В останньому випадку персонал може зіткнутися з небажанням політиків погоджуватися на зміну, особливо якщо це може засмутити деяких їхніх виборців. Через це політики часто вважають за краще мати можливість відкидати або навіть критикувати рішення, які можуть виявитись непопулярними.

Вищі керівники, з іншого боку, іноді хочуть перебільшити вплив змін, які вони ініціювали, хоча ці зміни можуть стосуватись лише окремих підрозділів, а не організації у цілому. Ми повернемося до складності управління великомасштабними змінами у наступних розділах, коли обговорюватимемо зміну культури організації.

Таким чином, готуючись до змін, керівникам потрібно передбачити ймовірний рівень опору, передбачити, які форми може приймати опір, і планувати, як цей опір може бути подоланий. Буханан і Бодді [178] створили корисну модель для передбачення рівнів резистентності (табл. 1.6).

## Прогнозування опору змінам

Розповсюдження змін	Масштаб змін	Невеликий	Великий
	Частина організації	I Низький рівень опору	II Середній рівень опору
	Вся організація	III Середній рівень опору	IV Великий рівень опору

Квадрант 1 стосується відносно легких змін, таких як введення спеціальних адрес електронної пошти для співробітників або перепланування офісу з метою створення відкритого простору. Ці зміни, ймовірно, призведуть до відносно низького рівня опору, тому що вони другорядні по відношенню до основних завдань, що виконують працівники. Хоча деякий опір вони все ж таки чинитимуть, і з цим потрібно буде обережно справлятися.

Зміни в квадранті 2 є більшою проблемою, оскільки, хоча ці зміни є другорядними по відношенню до основної діяльності, вони мають великий масштаб. У процес залучено більше людей, і вони, мабуть, зазнають стресу через невизначеність, руйнування та втрату того, що стало для них звичним. Як приклад, можна навести введення нової системи реєстрації відомостей про клієнтів.

Зміни в квадранті 3 мають більш серйозні наслідки, оскільки це стосується діяльності всієї організації. Скасувати такі зміни буде складно, а негативні наслідки за невдачу будуть високими. Опір буде вищим, особливо з боку керівників, які піддаватимуться критиці, якщо щось піде не так. Прикладом може бути запровадження міждисциплінарного підходу у діяльність організації. Наприклад, міждисциплінарна група у справах неповнолітніх правопорушників може складатися із професіоналів зі служби пробації, освіти, соціальних служб та поліції.

Зміни в квадранті 4 є найбільшою проблемою, оскільки такі зміни будуть

великомасштабними і впливатимуть на всю організацію, тобто стосуватимуться самої суті діяльності організації. Прикладом може бути заміна наявної номенклатури послуг на нову.

Зрозуміло, що дана модель є дещо спрощеною, але вона дає певне уявлення про можливий рівень опору змін. У своїй роботі Буханан і Бодді [178] також наголошували на стурбованості змінами не лише рядових співробітників, а й керівників, якщо зміни ініціюються не ними. У керівників, на їхню думку, спрацьовує певний інстинкт самозбереження, а їхній опір у такому разі набуває форми неприйняття ризику.

Розуміючи невідворотність опору змінам, необхідно також розуміти і передбачити, яку форму цей опір може набути, оскільки відкрита опозиція є досить рідкісним явищем, тим більше якісь екстремальні випадки прояву опору. Якщо ж брати до уваги більш поширені форми, то їх можна визначити десять основних:

1. Апатія.
2. Запізнення.
3. Саботаж.
4. Ухід на лікарняний.
5. Абсентеїзм.
6. Прокрастинація.
7. Робота за правилами.
8. Повільна робота.
9. Витоки в ЗМІ.
10. Закулісна критика.

Опір іноді включає те, що можна сприйняти спочатку як підтримку змін, наприклад, пропозиція створити робочу групу. Але робота такої групи може бути спрямованою на те, щоб завадити впровадженню змін, а не підтримати їх. Іноді буває важко помітити різницю між позитивним бажанням брати участь у змінах та негативним наміром відкладати та чинити їм перешкоди. Як свідчить практика, у будь-якому разі слід по можливості уникати створення та

використання груп, оскільки об'єднання групи потребує часу. До того ж, часом важко відокремити проблеми, із якими зіштовхуються групи при об'єднанні різноманітних поглядів, від труднощів, із якими вони зіштовхуються у зв'язку власне із запропонованими змінами.

Слід зазначити, що не всі співробітники чинять опір змінам, хоча більшість це робить у тій чи іншій формі. Опір існує стосовно навіть невеликих змін, впроваджених поступово, можуть протистояти - особливо якщо вони торкаються цінностей неформальних груп, або якщо люди бояться, що вони виглядатимуть глупо в змінній ситуації. Тому перший етап у спробі зменшити опір – це намагання зрозуміти його причини. Тут може допомогти ідея Хассі [242] стосовно психологічного контракту.

Крім умов, прописаних у формальному договорі роботи, існують неписані припущення, що є важливою частиною відносин працівника з організацією, що можна назвати психологічним контрактом. Цей психологічний контракт регулює те, як очікують працювати співробітники, а також те, що вони очікують досягти.

Деякі співробітники розраховують працювати, маючи можливість самовираження, або використовувати та розвивати певні навички, або отримувати задоволення від спілкування з іншими. У свою чергу, керівники можуть очікувати, що співробітники добровільно доклатимуть додаткових зусиль під час кризи, або застосовуватимуть свої навички суто за суворими рамками своїх посадових обов'язків. І якщо здається, що запропоновані зміни порушують їхній психологічний контракт, у співробітників нерідко виникають почуття несправедливості, образи і навіть зради. Один із способів з'ясувати, чи сприймуть співробітники запропоновані зміни як порушення свого психологічного контракту – це провести невеличке опитування, поставивши, наприклад, таке запитання:

Ви думаєте, що ця зміна може призвести до того, що у Вас буде:

- менша заробітна плата;
- нижчий фаховий рівень;

- понижений статус;
- менше поваги;
- менше відпочинку;
- нижча пенсія;
- менше можливостей підвищення кваліфікації;
- менше безпеки;
- менше авторитету;
- менше задовільної роботи;
- менше простору для ініціативи;
- менше можливостей спілкуватися.

Якщо співробітники відповідають «так» на будь-який з цих варіантів, вони можуть переживати зміни як порушення свого психологічного контракту. Вони можуть відчувати себе обуреними чи наляканими. І тут у будь-якому випадку слід очікувати опір.

Якщо страх чи обурення засновані на неправильному розумінні можливих наслідків, то виправлення помилкового враження може допомогти зменшити опір. Затримка у розвіюванні сумнівів та непорозуміння може завдати шкоди довірі та призвести до ще більшого опору, особливо серед трьох таких категорій працівників:

1. Літні працівники: вони можуть боятися, що вони є занадто старими, щоб підлаштовуватись під нову ситуацію, зокрема, отримувати нові знання та навички.

2. Менш освічені працівники: вони можуть сумніватися у своїй цінності для організації, або у своїй здатності пройти підвищення кваліфікації або перекваліфікацію у разі необхідності.

3. Молодші працівники: вони можуть бути найменш поінформованими та найбільш вразливими до чуток та «цинізму» від старих працівників, які «бачили це все раніше» і краще знають, як саме діяти під час змін.

Але незалежно від того, чи належать працівники до однієї з цих груп, новини про зміни породжують страх і невпевненість у більшості працівників.

І якщо не надати працівникам вагомі причини для змін, це ще більше посилить опір. Інтенсивний опір ще більше посилюється необережною або незграбною комунікацією, що зменшує впевненість в управлінні та збільшує недовіру щодо мотивів керівників впроваджувати зміни.

Крім урахування ідеї психологічного контракту корисним, на думку фахівців з управління змінами, є також використання аналізу поля сил, запропонований Куртом Левіном [264]. Цей аналіз дозволяє керівникам визначити сили, які, ймовірно, стримуватимуть певну зміну (рис. 1.5).

На рис. 1.5 розмір стрілок відображає розмір сил, які вони представляють. Аналіз поля сил іноді використовується разом з фокус-групами, щоб структурувати відкриту дискусію про те, що блокує зміни. Визначивши потенційні джерела та рівні опору, Левін пропонує керівникам діяти так, щоб зменшити обмежувальні сили, а не збільшити сили, що сприяють змінам. Левін, як і Ньютон, стверджував, що до кожної дії існує рівна і протилежна протидія, тому, на його думку, збільшення рушійних сил також збільшує і стримуючі сили.

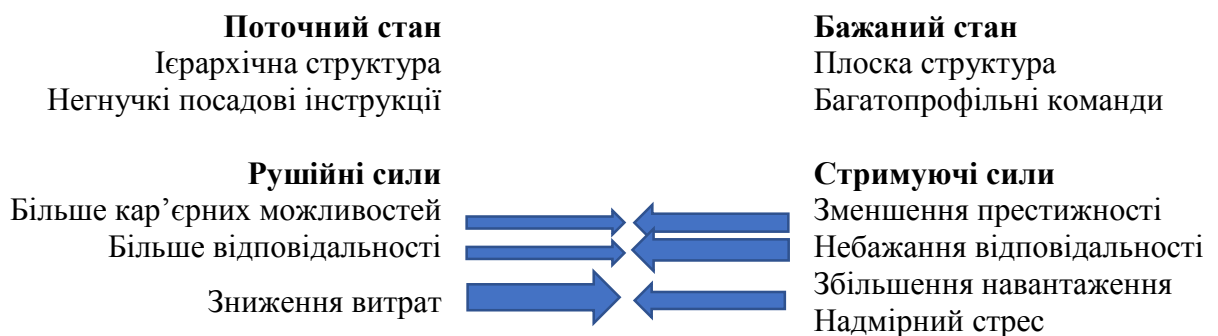


Рис. 1.5. Приклад аналізу поля сил

Тут також можна згадати ще одного відомого науковця Рассела Джонса [316], який стверджував, що подолання опору являє собою рух від непокори через згоду до союзу (рис. 1.6).

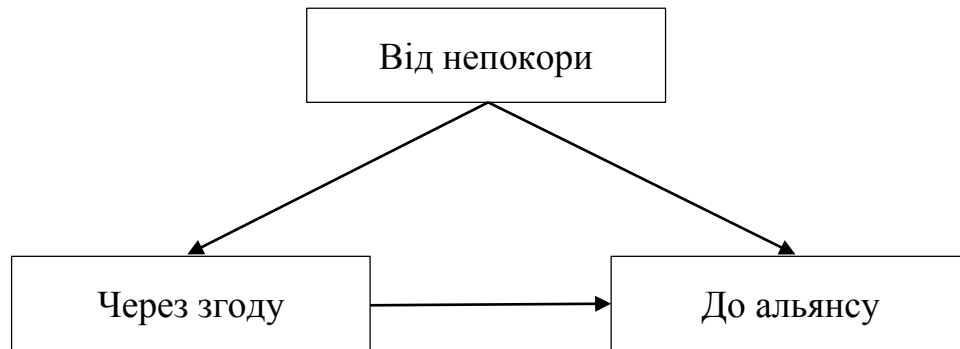


Рис. 1.6. Шлях подолання опору

Але найкращим, найбільш ефективним, на нашу думку, для подолання опору змінам та їх впровадження є використання комунікативних підходів, які розглядаються у наступному параграфі [79].

#### 1.4. Використання комунікативних підходів до здійснення організаційних змін щодо підвищення якості публічних послуг

Головним у ефективності управління змінами є якість відносин, які розвивають керівники з працівниками в організації. На наш погляд, найкращим чином це забезпечують комунікативні підходи, які стосовно до проблематики нашого дослідження можна визначити такі, як їх наведено у табл. 1.7. Розглянемо ці підходи докладніше.

Примус. Можна визначити різні види примусу. Примус, як, наприклад, переговори, також потребує взаємодії, комунікації із працівниками. У даному разі комунікація виступає лише як інструмент, тому примус також віднесений нами до комунікативних підходів. Примус часто включає загрози (як явні, так і неявні) працівникам, наприклад, втратою роботи, обмеженими кар'єрними перспективами або переведенням на іншу посаду. Короткострокові контракти, які продовжуються лише у тому випадку, якщо працівники дотримуються певних вимог (як офіційних, так і часто неофіційних), також є формою

примусу.

Таблиця 1.7

Комунікативні підходи до впровадження змін та подолання опору змінам

Підхід	Ситуація	Переваги	Недоліки
1	2	3	4
1. Примус	Коли зміни термінові, а ініціатор змін має сильну владу.	Швидко.	Ризиковано, коли створюються вороги.
2. Маніпуляція	Коли все інше не працює.	Швидко і недорого.	Викликає образи.
3. Переконавання	Коли ініціатор змін займає сильну позицію і людей легко переконати.	Швидко і недорого.	На пізніших етапах ті, кого переконали, можуть стверджувати, що на них чинився тиск.
4. Переговори	Коли група може програти.	Відносна легкість проведення.	Можуть багато коштувати.
5. Делегування	Коли є підтримка змін і люди знають, що вони можуть отримати від них користь.	Розділяє роботу та відповідальність. Може надихати та сприяти професійному розвитку.	Забирає багато часу. Потребує ретельного спостереження. Може залежати від навчання або інструктажу.
6. Фасилітація	Коли окремі особи мають проблеми.	Найкращий спосіб вирішення проблем адаптації.	Може знадобитися багато часу, дорого і все одно може не вдатися.
7. Участь	Коли інформація відсутня (чи її замало) або є сильна опозиція.	Накладає зобов'язання та надає релевантну інформацію.	Забирає багато часу. Узгоджених змін може бути недостатньо для отримання бажаного результату.
8. Навчання	Коли потрібна нова інформація чи нові компетенції.	Мотивація, залученість, нові ідеї, відданість справі.	Забирає багато часу. Залучає багато людей. Може багато коштувати.

Деякі короткострокові контракти є «ковзаючими контрактами». Ковзаючі контракти переглядаються щороку і продовжуються на наступний



рік у залежності від «поведінки» працівників. Такі контракти можуть застосовуватись і по відношенню до керівників, особливо середнього та нижнього рівнів, що змушує їх неохоче ініціювати зміни. Вони не хочуть спровокувати конфлікт у своїх відділах, побоюючись, що це погано вплине на продовження їхнього власного контракту. Деякі дослідники вважають [234], що короткострокові контракти дестабілізують організації. Люди з короткостроковими контрактами зазвичай шукають нові посади задовго до закінчення терміну їх контрактів.

Примус можна знайти і під час контролю над виконанням функціональних обов'язків працівників. Наприклад, встановлюються показники ефективності, яких може бути досягнуто лише у разі, якщо буде реалізовано зміни. Якщо критерії ефективності не досягаються, то контракти цим працівникам не продовжуються.

Маніпуляція. Як показує досвід, менеджери іноді прагнуть подолати опір завдяки прихованій маніпуляції ключовими людьми. У даному разі тут немає негативного підтексту, а Буханан і Бодді навіть [178] наполягають на тому, що маніпуляції повинні бути частиною інструментарію агента змін. Цей підхід часто використовується, коли ключові стейкхолдери мають силу блокувати зміни. У такий ситуації можна проводити бесіди з ключовими стейкхолдерами, під час яких надавати їм важливу інформацію в умовах суворой конфіденційності або залучати їх до розробки змін. Головна мета при цьому полягає в тому, щоб залучити потенційних опонентів на свій бік, не відводячи їм серйозної ролі у прийнятті рішень. Їхня роль має лише виглядати як участь, але насправді не бути такою. Апеляція до емоцій, спотворення інформації, перебільшення переваг та зменшення проблем – усе це маніпуляція. У короткостроковій перспективі маніпуляція є дешевим способом подолання опору. Однак, цим не слід зловживати, оскільки якщо за керівником закріпиться репутація маніпулятора, це може спричинити опір будь-яким майбутнім змінам, з якими буде пов'язаний цей керівник. Часті маніпуляції можуть зруйнувати довіру, від якої, наприклад, може залежати

переконання.

Переконання. Для того щоб зрозуміти, як може змінитися саме ставлення до змін, необхідно зрозуміти процес переконання. Наприклад, у минулому експерти, такі як вчені, лікарі та юристи, вважалися переконливими. Але на рубежі століть до них почали ставитись з деяким скептицизмом і навіть підозрою у багатьох країнах. Привабливість також відіграє важливу роль у переконанні. Привабливих людей використовують у рекламі, щоб переконати споживачів купувати товари. Здібності теж важливі. Керівники, які вважаються здібними, які заслуговують на довіру і добре справляються зі своєю роботою, матимуть перевагу, коли справа доходить до переконання інших. Невпевнених у собі людей із низькою самооцінкою легше переконати, ніж упевнених у собі людей із високою самооцінкою. Як вважають Макі та Ворт [266], люди, які займають крайні позиції, стійкіші до переконання. У той же час, людей у гарному настрої легше переконати. Тому керівники мають все це враховувати і повинні визнати, що люди по-різному схильні до переконання. Коли від керівників потрібно запровадити непопулярну політику на роботі, у них іноді виникає спокуса згадати лише позитивні аспекти змін. Але їхні співробітники можуть знати про деякі негативні аспекти змін. Тому керівники будуть переконливішими, якщо визнають ці недоліки, але при цьому підкреслюватимуть переважання позитивних сторін змін.

Як відомо, існують різні моделі переконання. Так, Кемпбелл Квік [180] пропонує модель переконання з високою/низькою деталізацією (рис. 2.10). Висока деталізація необхідна лише тоді, коли проблема дуже актуальна для людей, які, ймовірно, ретельно обміркують її. І тут з більшою ймовірністю візьмуть гору ретельно продумані аргументи, часто підкріплені статистикою. Коли проблема не розглядається як така, що має велике особисте значення, люди будуть більше переконані характеристиками тих, хто переконує, ніж змістом їх аргументів. Наприклад, виходячи з їхнього досвіду, надійності, привабливості чи здібностей. Також існує так звана «семикрокова модель» переконання, яка широко використовується на практиці (рис. 1.7).

Як видно, дана модель містить такі кроки:

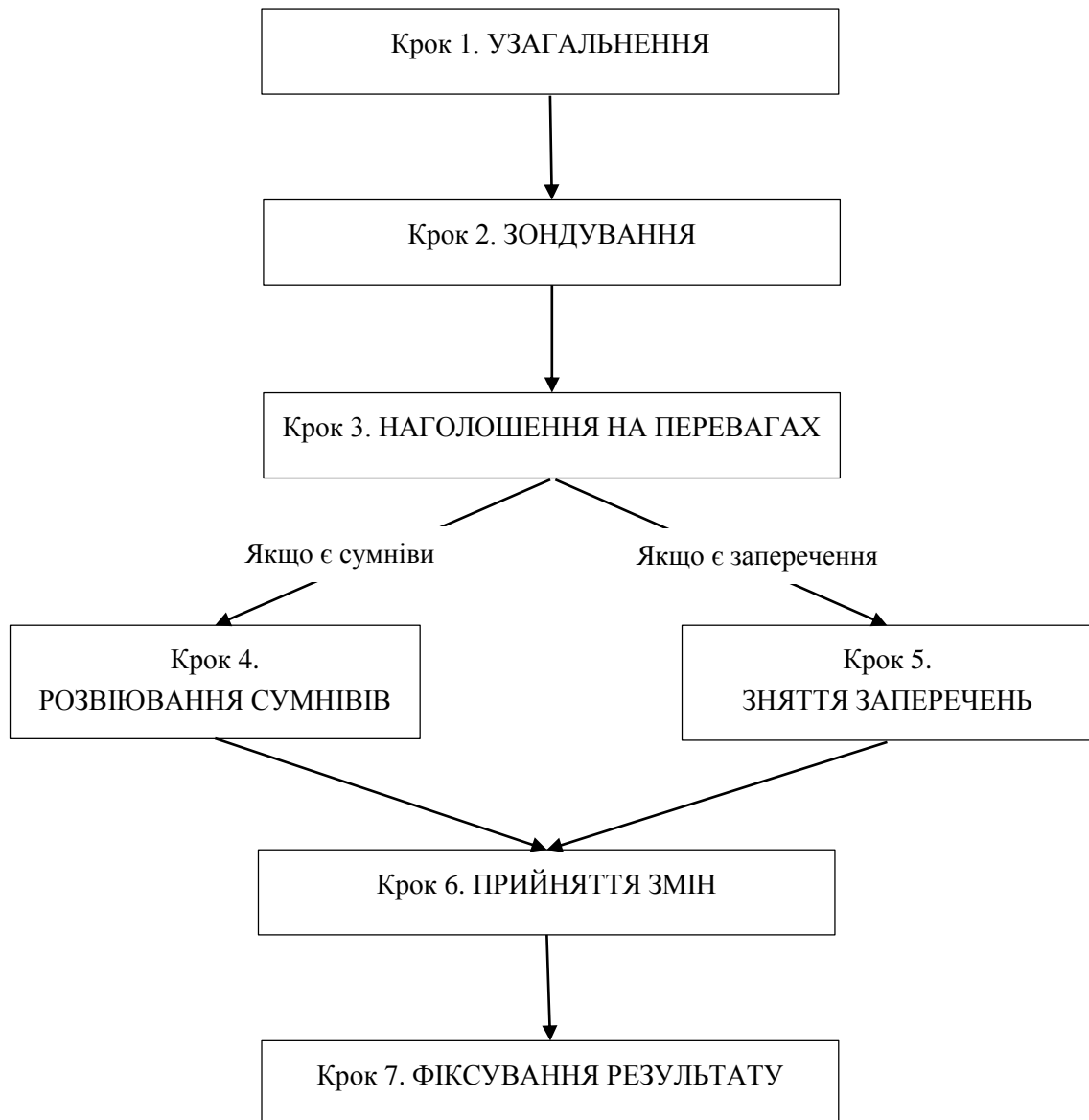


Рис. 1.7. Семикрокова модель переконання

Крок 1: Узагальнення.

Перш ніж звернутися до того, як певна зміна може вплинути на людину, з якою ведеться розмова, слід у цілому розглянути, як інші суб'єкти приймають або навіть користуються змінами – інші відділи, інші організації, люди в новинах, люди, які загалом приймають потребу для змін. На цьому кроці доцільно отримати згоду із трьома-чотирма загальними твердженнями про необхідність змін та необхідність того, щоб знайти хороші способи її

реалізації.

#### Крок 2: Зондування.

На цьому кроці слід задати відкриті запитання: «Чому?», «Як?», «Як щодо...?», «Отже, якщо я вас правильно розумію, ви думаєте... Це так?», «Отже, ви не думаєте, що...?». Відповіді слід слухати активно, даючи чіткі, невербальні вказівки на те, що вони слухаються уважно. На цьому кроці не слід висловлювати власну думку, адже тут необхідно зібрати якомога більше інформації про людину, яку необхідно переконати. Які її інтереси, мотиви, цінності? Як вона може отримати користь від зміни, яку їй збираються запропонувати? Які вигоди від змін вона може цінувати? Тобто на йьому кроці необхідно зондувати людей, щоб визначити, що для них важливо, відтак, що може змусити їх прийняти ідею змін.

#### Крок 3: Наголошення на перевагах.

Коли підтверджено щонайменше три ідеї стосовно вигод, які запропонована зміна може дати іншій людині, слід наголосити, що саме пропоновані зміну є способом надання людині тих вигод, які вона цінуватиме. Якщо всі ці переваги змін будуть схвально прийняті людиною, то слід перейти безпосередньо до кроку 6. Якщо людина сумнівається, що запропонована зміна принесе певну користь, слід перейти до кроку 4 та розвіювати ці сумніви. Якщо людина висловлює заперечення щодо запропонованої зміни, слід перейти до кроку 5 і зняти заперечення.

#### Крок 4: Розвіювання сумнівів.

Якщо виникають сумніви, то необхідно почати з визначення точного характеру сумнівів: «Отже, ви ще не впевнені, що ця зміна призведе до вигоди А?» Або: «Ви бачите, що ця зміна може дати вам Б і В, але ви ще остаточно не впевнені у цьому?». Зрозумівши сумніви, необхідно зустрітись з людиною ще раз, щоб узагальнити вигоди, наведені у попередній розмові, і навести нові докази та аргументи, що стосуються будь-яких сумнівів, підсумувавши: «І тому Ви бачите, що насправді отримаєте користь». Слід завжди намагатися зберегти презумпцію про те, що зміна буде впроваджена та що вона надасть

корисний результат і буде цінною для людини, яку переконують. Якщо більше заперечень немає, можна переходити до кроку 6.

Крок 5: Зняття заперечень.

Спочатку необхідно уточнити заперечення: «Отже, ви переживаєте, що відбудеться Д, коли зміна буде здійснена?» Якщо заперечення ґрунтується на помилковому враженні, помилковій передумові або дезінформації, слід виправити помилкове враження та знов підсумувати всі переваги, які з'являться після впровадження зміни, можливо, відразу перейшовши до кроку 6. Якщо заперечення обґрунтовано, не можна його просто відкинути. Як найпростіше можна показати і довести, що переваги є значно більшими за визнані недоліки, після чого перейти до кроку 6.

Крок 6: Прийняття зміни.

На цьому кроці слід упевнитись у тому, що пропозиція про зміну була прийнята, і резюмувати вигоди, які отримає дана людина, якщо вона погодиться на зміну: «Отже, ми з'ясували, що коли зміна відбудеться, у вас буде А і ви отримаєте Б із потенціалом для В. Як ви думаєте, що нам робити далі? Який має бути наступний крок? Коли для нього буде підходящий час?»

Крок 7: Фіксування результату.

Наприкінці розмови слід записати її час і місце. Необхідно написати короткий підсумок основних вигод внаслідок змін, з якими погодився співрозмовник, а також, що він/вона вбачає за наступні кроки з впровадження змін.

Переговори. Слід наголосити, що переговори – це не переконання. Це досягнення найкращої можливої угоди, коли вона має бути досягнута. Нездатність домовитись – це нездатність успішно вести переговори. Коли стейкхолдери, які мають значну владу (наприклад, профспілки чи політики), опираються змінам, переговори є особливо доречними. З іншого боку, роз'яснивши, що деякі речі не підлягають обговоренню, можна уникнути необхідності йти на поступки, які зводять нанівець бажаний ефект змін. Для ведення переговорного процесу можуть бути здійснені наступні сім кроків.

Крок 1: Визначення власних максимальних та мінімальних позицій.

Необхідно визначити максимум, на що можна сподіватися, і найменше, що можна було б прийняти.

Крок 2: Формулювання гіпотез.

Необхідно висунути гіпотезу стосовно мінімальної та максимальної позиції опонента.

Крок 3: Порівняння 1 і 2 для знаходження точки дотику.

Якщо є збіги, тобто точки перетинання, то переговори можливі. Якщо таких точок немає, то переговори неможливі.

Крок 4: Зондування для визначення їх мінімальної та максимальної позиції опонента.

Позицію опонента слід визначити, ставлячи запитання, бажано «відкриті», а не «закриті». Наприклад: «Що саме ви маєте на увазі, коли кажете, що (не)будете...?» або: «Як саме ви дійшли такого висновку?» Необхідно при цьому слідкувати як за вербальними, так і за невербальними реакціями: рухами очей, положенням тіла, тоном голосу тощо. Якщо у переговорах беруть участь команди, слід робити перерви, щоб обмінятися думками з іншими членами команди. На цьому етапі необхідно намагатись отримати якомога більше інформації про «список побажань» іншої людини, розкриваючи при цьому якнайменше інформації про свої власні побажання. Не слід піддаватися спокусі порушити незручне мовчання, краще перерватися та подумати над додатковими питаннями. Якщо не вдається придумати, яке ще поставити запитання, можна узагальнювати ті, що вже пролунали. Якщо потрібно більше часу для узагальнень і обмірковування інформації, доцільно відкласти продовження переговорів. Бажання заощадити хвилини на переговорах може призвести до втрати днів або тижнів, якщо переговори зірвуться.

Крок 5: Перевірка гіпотез.

Тут слід запропонувати гіпотетичні поступки у своїй позиції в обмін на поступки, які, як вважається, знаходяться в межах переговорного діапазону

опонента. Наприклад: «Якби нам вдалося знайти спосіб змусити нашу команду погодитися на Д, чи може ваша команда погодитися на Ж?» Д та Ж можуть бути такими речами, як час, місце, розклад, гарантії, зобов'язання, умови, варіанти, навчання, підтримка тощо. Слід тримати свій розум відкритим для того, що може бути предметом переговорів. Необхідно думати креативно про те, чого опоненти можуть хотіти або потребувати, ще до того, як вони це зроблять. При цьому не можна робити односторонніх поступок: «Я впевнений, що ми можемо допомогти один одному, чи є ще щось, що ви хочете запропонувати?»

Крок 6: Узагальнення сфер спільних інтересів.

Тоді і тільки тоді, коли визначено ті речі, які обидві сторони готові давати і брати, можна запропонувати попередній словесний виклад того, що здається основою угоди. Все це слід уточнювати та повторювати завжди в усній формі, перш ніж будь-що буде зафіксовано на папері.

Слід створити відчуття очікуваної неминучості того, що угода буде доброю для всіх, що «це правильно», «це спрацює», «це справедливо», «це хороша ідея», «це хороша пропозиція» тощо, тому «давайте зробимо це». На цьому етапі фахівці радять «професійно» використовувати очі та вуха, щоб «зрозуміти» те, що сказане означає насправді (табл. 1.8).

Крок 7: Укладання угоди.

На цьому, останньому, кроці необхідно підготувати письмовий підсумок того, що було узгоджено усно. Якщо переговори проводилися вміло, підписання повинно бути формальністю. Не слід вводити нових питань чи вимог. Взагалі, під час переговорів слід остерігатися відхилення від початкових цілей, щоб вони не стали більш вимогливими. Через це багато переговорів зривалися на самому останньому етапі.

## Можливе значення почутого

Почуте	Можливе значення
Я не можу сказати, що мені подобається...	Я згоден, але є ще одна річ...
Це набагато виходить за межі нашого ліміту.	Це може бути прийнятним, якщо ви чітко поясните, що ми матиме з цього.
Мені треба підготуватись, щоб обговорити це.	Ми можемо це обговорити, але не зараз.
Я ніколи відразу не обговорюю витрати.	Але якщо ви наполягаєте, то ви і почніть говорити про витрати.
Це не є нашою нормальною практикою.	Але я можу зробити виняток, якщо мене підштовхнути до цього.
Я не маю необхідних повноважень щодо...	Але я міг би їх отримати це, якщо мені це буде потрібно.
Ми не налаштовані на...	Ви будете мені винні, якщо я погоджуся зробити це.

Делегування. Можна стверджувати, що керівники, які думають, що вони мають самі впроваджувати кожен зміну, швидше за все, будуть неефективними агентами змін. Один із способів змусити інших впроваджувати зміни та долати опір змінам – делегувати повноваження. Керівники делегують повноваження, коли вони навмисно дають підлеглим повноваження виконувати роботу, яку керівники могли б виконувати самі. Делегування вимагає ретельного обмірковування відповідальності, повноважень та підзвітності:

- Відповідальності за завдання.
- Повноважень, що дають право приймати рішення та вживати необхідних дій.
- Підзвітності за прийнятті рішення та ресурси, використані для виконання завдань.

Повноваження мають бути співставленні з відповідальністю.



Наприклад, якщо на когось покладено відповідальність за вдосконалення нової системи оцінювання якості публічних послуг, але немає повноважень змінювати існуючі методи, то делеговане завдання навряд чи буде виконано.

Деякі керівники не хочуть делегувати повноваження, бо побоюються, що завдання не буде виконано належним чином і що зрештою саме вони будуть притягнуті до відповідальності за погану роботу. З іншого боку, деякі керівники побоюються, що завдання буде виконане дуже добре і що це призведе до того, що підлеглий отримає перевагу при просуванні по службі. Також делегування може відчуватись як вихід з-під контролю.

Це може бути складним для керівників, яких приваблює управління тому, що їм подобається відчувати контроль. Зрештою, деяким керівникам важко делегувати завдання, які їм подобаються. Зі свого боку працівники можуть обуритись відчуттям, що їм доручають виконувати лише «брудну роботу». Але незважаючи на ці труднощі, є вагомі причини для делегування повноважень. Делегування дозволяє керівникам зосередитися на роботі, що потребує їхнього досвіду чи статусу. Добре делегування розширює можливості співробітників, воно може призвести до підвищення морального духу та підвищення продуктивності. Делегування також може бути джерелом навчання та особистого розвитку. Воно може дозволити співробітникам продемонструвати, що вони готові до просування по службі. У керівників може бути більше часу для своєї роботи, і в той же час вони можуть бачити, як розвиваються їхні підлеглі. На рис. 1.8 узагальнено підхід делегування.

У тих випадках, коли працівники не хочуть брати на себе додаткову відповідальність, може знадобитися фасилітація.

Фасилітація. На наш погляд, такий підхід є найбільш корисним, коли люди чинять опір змінам через те, що вони чогось бояться або надмірно тривожні з приводу змін. Стрес, викликаний змінами, посилюється для деяких людей, коли вони почуваються «безпорадними», тобто перебувають у владі подій, які вони не можуть контролювати. Іноді таке почуття полегшується, коли вони відчувають, що беруть участь у змінах. Також часто можна

подолати опір змінам, пропонуючи підтримку працівників у формі вислуховування, консультування та інших подібних процедур, Для фасилітації можна найняти спеціальних незалежних консультантів за місцем роботи. Вони надають підтримку персоналу, який відчуває труднощі з новими структурами або страждає від «втоми від змін» або «вигоряння».

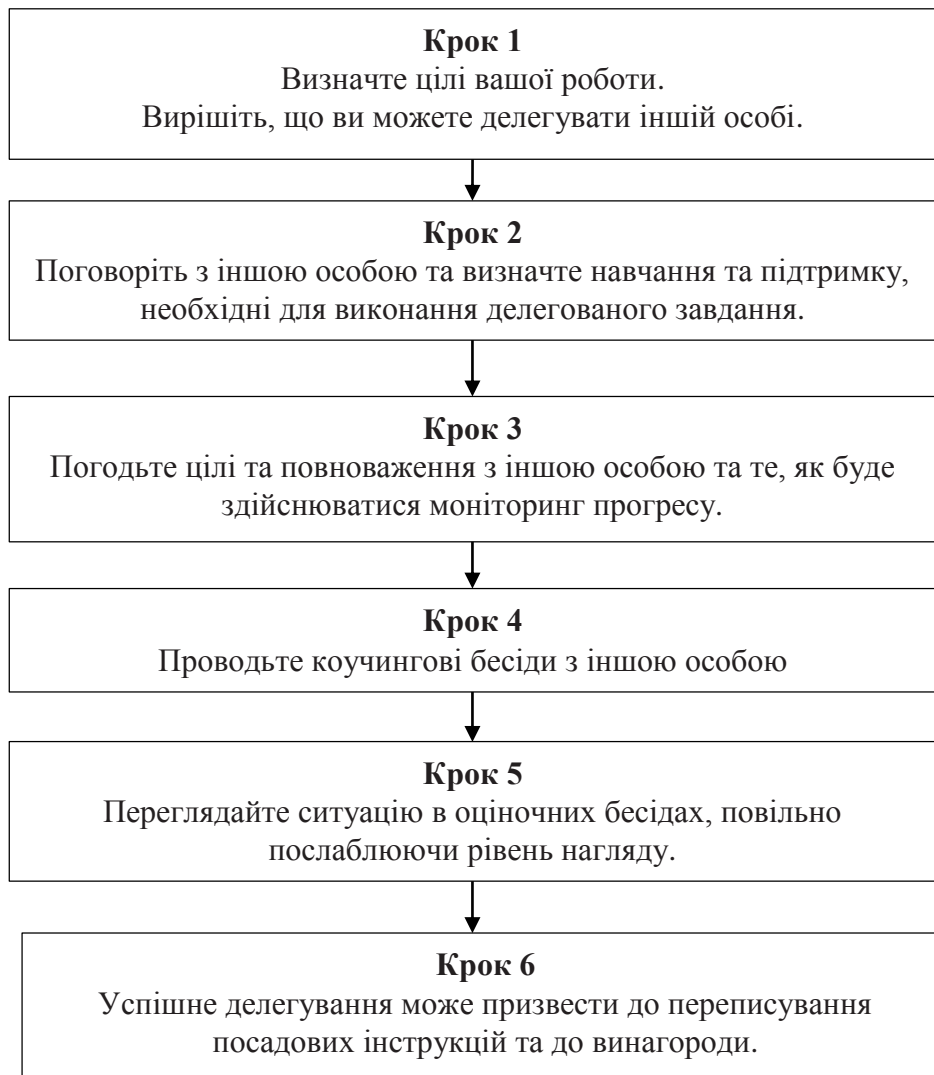


Рис. 1.8. Реалізація підходу делегування

Цей підхід може бути дорогим, але також може бути дорогим відшкодування збитків, що присуджуються судами співробітникам, які, як вважається, постраждали внаслідок відсутності належної турботи з боку роботодавців. Якщо часу, грошей та терпіння, необхідних для надання

кваліфікованої консультаційної підтримки, не передбачається, її не слід пропонувати. Погана комунікація у даному випадку може лише зашкодити.

Участь. Ми погоджуємось з Бухананом і Бодді [178], які припустили, що якщо запитати будь-яку групу керівників, що вони вважають попередніми умовами для ефективних змін в організації, то неодмінно сплинуть такі терміни, як «причетність», «власність», «комунікація», «прихильність», «довіра» та «участь». Петігрю [294] назвав підхід участі підходом «правди, довіри, любові та співробітництва» до організаційних змін.

Цей підхід має досить тривалу історію, походячи з класичних досліджень Коха і Френча [187] у 1940-х роках. Ці науковці продемонстрували, як опір змінам у виробників піжам було знижено за рахунок залучення та консультування персоналу. Їхня робота започаткувала рух до партисипативного управління, яке мало кілька втілень. До них відносяться «підвищення кваліфікації» Герцберга [232] у 1960-х та 1970-х роках та гуртки якості у 1980-х. У 1990-х Петерс і Ватерманн [293] запропонували концепцію самоврядних команд та розширення повноважень співробітників.

Незважаючи на позитивні аспекти підходу участі, практика показала, що, по-перше, існують обмеження процесів участі як у державних, так і приватних організаціях; по-друге, деякі науковці вважають, що участь може бути недоречною, коли, наприклад, в організації існує широка згода стосовно необхідності змін або коли керівництво може впровадити зміни без особливого опору. У таких випадках консультації витрачають час. І навпаки, коли існує мало шансів домовитися із працівниками про прийняття зміни, використання консультацій знову може бути недоречним. Там, де опір непримиренний, запрошення до участі серйозно ризикує зірвати весь процес впровадження змін. Після низки проведених досліджень Чайлд дійшов висновку, що неможливо сподіватися на консенсус у великих бюрократичних структурах [184]. А австралійські дослідники Данфі і Стейс [207] виявили, що там, де були потрібні швидкі зміни, примусовий підхід виявився більш

ефективними, ніж підхід участі.

Уявлення про те, що люди повинні брати участь у змінах, що впливають на їхнє життя, відображає західні політичні, соціальні та релігійні цінності, такі як свобода вибору та особиста свобода. Такі цінності є універсальними. У той же час, зміни порушують питання, які кидають виклик особистим цінностям та етичним нормам. Зміни безпосередньо впливають на життя, засоби для існування та благополуччя людей. Партисипативний підхід з логікою встановлення відповідальності за зміни, що лежить в його основі, ставить в основу необхідність бути чутливим до різних зацікавлених сторін. Працівники можуть чинити опір змінам, які відповідають їхнім інтересам, особливо якщо вони цього не розуміють. Вони можуть чинити опір цьому просто тому, що їм не подобається, коли їм вказують, що робити. Вони можуть чинити опір тому, що їм не подобається відсутність контролю над своїм життям. Це почуття тісно пов'язане зі стресом. Тому залучення працівників до змін може допомогти зменшити накопичення стресу, а використання швидких і відповідних комунікативних процесів може допомогти, в першу чергу, уникнути накопичення опору і, можливо, дозволить розглядати зміни як «навчальний досвід».

Навчання. Безумовно, навчання також є важливою частиною змін. Навчання усуває розрив між «управлінням змінами та зміною керівників». Деякі організації досить часто використовують навчальні семінари для внесення змін. Наприклад, коли електроенергетика у Великій Британії була приватизована, для співробітників цієї галузі проводили семінари з політики, економіки та технологій, щоб допомогти їм зрозуміти, чому електроенергетиці необхідно змінитися.

При управлінні якістю вивчення того, чому щось не працює, а потім вжиття заходів щодо його покращення автоматично призводить до змін. Для ефективних керівників зміни – це нормальний результат навчання, а навчання – нормальний наслідок змін. В ідеалі, всі зміни повинні бути досвідом навчання. Крім розвитку нового розуміння, навчання на основі змін може

дозволити співробітникам набути нових та застосовних навичок, які вони зможуть використовувати для реалізації інших змін. Визначивши навички, які потрібні співробітникам для ефективної роботи в ситуаціях, що змінюються, менеджери можуть зменшити опір новим методам роботи. Через це у 1990-ті роки широко обговорювалася ідея розвитку «навчальних організацій» як засобу подолання опору змін. Однак, як виявилось на практиці, легше казати про створення такої організації, ніж реально її створити.

Отже, підсумовуючи викладене вище, можна сказати, що для успішних змін, які спрямовані на підвищення якості публічних послуг, необхідною є зміна ідей про зміни. Зміна ідей про зміни означає зміну того, як працівники організацій, що надають публічні послуги, думають про своє професійне середовище. Але, на наш погляд, не існує одного «правильного» способу мислення, може бути стільки поглядів на світ, скільки людей, які переглядають його. Хтось може охарактеризувати таке наше припущення як постмодерністське: немає одного «кращого шляху», є лише різні ідеї про те, як краще зрозуміти світ, що змінюється. Таке трактування може допомогти пояснити, чому деякі керівники надають перевагу раціональному підходу до впровадження змін, а інші керівники віддають перевагу емерджентним експериментальним підходам до впровадження змін. Початок цьому можна знайти у Греції ще до народження Сократа. Питання, яке тоді хвилювало розуми філософів, звучало так: «Що реально і звідки ми це знаємо?» Відповідаючи на це питання, Геракліт вчив, що реальність перебуває у постійному русі: «Ви не можете увійти в ту саму річку двічі». Коли ми входимо в річку вдруге, вона відрізняється від того, що ми вступали до неї раніше.

Тоді як Геракліт стверджував, що реальність перебуває у постійному русі, інша група філософів стверджувала протилежне. Вони стверджували, що реальність характеризується сталістю, відчутністю та єдністю. Одним із прихильників такого мислення був Парменід. Саме його погляд на світ став домінувати у західній думці, він, як і раніше, лежить в основі багатьох праць

про управління організаціями. Він характеризується таким:

- Припущенням, що світ стабільний, тобто керівники можуть «стояти осторонь» і аналізувати організації, тому що організації не зміняться, поки керівники аналізують їх.

- Вірою у причину та наслідок.
- Довірою тому, що можна побачити та виміряти.

Парменідське мислення іноді називають «атомістичним» мисленням. Воно лежало в основі фізичної науки на початку цього століття. Розум розглядався як дзеркало, здатне відбивати зовнішню реальність. Найбільші уми були відполірованими дзеркалами, здатними більш точно відбивати дійсність. Протягом двадцятого століття низка подій змусили засумніватися у цьому способі сприйняття та осмислення світу. Гейзенберг та Нільс Бор кинули виклик простим уявленням про причинність. Бор стверджував, що ми не можемо спостерігати реальність, не змінюючи її будь-яким чином, оскільки будь-яке спостереження обов'язково передбачає взаємодію із спостерігачем [298]. Відповідно до нашої проблематики це означає, що питання, які задають керівники, і те, як вони їх задають, змінюють ті речі, які вони прагнуть дізнатися.

Чарльз Хенді, ґрунтуючись на поглядах Гейзенберга і Бора, відмовився від ідеї, що все можна зрозуміти, передбачити та керувати: «Вчорашні історії успіху можуть мати мало відношення до проблем завтрашнього дня. Вони можуть бути шкідливими. Світ на кожному рівні має бути тією чи іншою мірою переосмислений. Визначеності більше немає, і на зміну приходить експеримент» [226]. Згідно з Хенді, ми наближаємося до світу Геракліта, який надав першість безперервній зміні та становленню речей, а не статичному, причинному світу Парменіда. Саме собою раціональне мислення має тенденцію надмірно спрощувати проблеми, із якими стикаються керівники, намагаючись запровадити зміни. Тому організаційні зміни, можливо, слід розпочати з припущення, що статичної організації не існує.

Організацію можна розглядати як певну умовну конструкцію, створену

у свідомості як мінімум трьох груп: людей, які працюють у організації; людей, що належать до суспільства, в якому діє організація; та керівників, які прагнуть отримувати певні вигоди (матеріальні та нематеріальні) за управління організацією. Кожний з цих людей начебто проектує на екран свого зовнішнього світу образ, заснований на їхньому внутрішньому роздумі про події зовнішнього світу (про організацію, у нашому випадку). Коли безліч таких образів проектується різними людьми на той самий екран зовнішнього світу і вони приблизно збігаються, то може виникнути якась узгоджена картина реальності стосовно організації. Якщо ж серед проектів образів мало збігів, то колективна картина організації є нечіткою і несфокусованою. Це може пояснити проблеми управління змінами усередині даної організації [69].

Саме тому запропонований нами комунікативний підхід до змін наголошує на важливості зв'язку мислення внутрішнього світу з діями, які можуть бути здійснені у зовнішньому світі для впровадження необхідних змін. У запропонованій на рис. 1.1 моделі дія у зовнішньому світі є частиною процесу глибшого осмислення зовнішнього світу та варіантів його зміни. Тому коли йдеться про впровадження змін, слід намагатись зрозуміти невисловлені переконання, неявні цінності та практики працівників. Навички мислення, необхідні для формулювання змін, невіддільні від соціальних навичок, необхідних для їх реалізації. Здійснюючи комунікації, люди можуть не лише змінити свій зовнішній світ, вони також можуть змінити своє власне мислення, і коли їх «мислення змінюється, вони змінюються» [157], відтак можуть змінювати навколишнє середовище, насамперед, ближнє, до якого відносяться організації, у яких вони працюють. Саме це і є головною ідеєю комунікативного підходу до змін, який нами пропонується використовувати для підвищення якості публічних послуг і удосконалення процесу їхнього надання.

## Висновки до першого розділу

1. Наприкінці ХХ сторіччя відбулось зростання споживацьких очікувань з боку людей, які користуються публічними послугами, оскільки люди, які користуються публічними послугами, почали поводитися більше як клієнти. Вони стали більш витонченими, більш розбірливими, більш наполегливими та менш підпорядкованими публічним службовцям. Вони очікували більше послуг і вони очікували, що ці послуги будуть кращої якості. Багаточисельні опитування, котрі проводились у 1990-ті роки, виявили, що більшість людей вважали, що організації, які надають публічні послуги, не відповідають їхнім очікуванням. Тому зусилля спрямовані на покращення якості публічних послуг були дуже важливими, причому громадськість все більше бажала брати участь у цьому процесі. Таку ж ситуацію ми все ще маємо в Україні.

2. Незважаючи на те, що багато змін, спрямованих на підвищення якості публічних послуг, спочатку були зроблені для досягнення певних політичних цілей, але існували і цілком об'єктивні підґрунтя для здійснення цих змін, чинники, що спонукали і досить спонукають до необхідності впроваджувати зміни як щодо самих публічних послуг, так і системи управління їхнім наданням. До таких чинників належать: скорочення державних видатків в одних сферах і збільшення в інших; акцент на громадськості як на клієнта та на виборі клієнта; заміна адміністраторів на менеджерів у публічній службі; розмиття між приватним і публічним секторами; демографічні зміни, такі як старіння; запровадження управління продуктивністю в діяльності органів публічної влади; впровадження інформаційних технологій в діяльність органів публічної влади; збільшення «розбірливості» громадян стосовно публічних послуг; вплив глобалізації на внутрішні ринки; масова приватизація об'єктів державної і муніципальної власності.

3. Під впливом зазначених чинників багато нових керівників органів влади, що прийшли до них з приватного сектору, були змушені спочатку працювати в структурах, які не були сумісні з їхнім «професіоналізмом», але



згодом дана ситуація почала змінюватись, оскільки змінювались самі органи влади. Цьому також сприяло залученню молоді на публічну службу та активних громадян до управління публічними послугами. Дехто з дослідників назвав процеси змін, що відбувались, «третім шляхом», який не був поляризований політикою лівих чи правих, аргументами щодо необхідності переважання державної чи приватної власності, суперечливими цінностями менеджерів і адміністраторів на публічній службі. І саме «нові» менеджери публічної служби повинні були розвинути свою здатність розуміти та впроваджувати зміни.

4. У багатьох країнах по всьому світу в публічному секторі відбувся перехід від «адміністрування» до «менеджменту». При цьому «новий публічний менеджмент» складався з трьох компонентів: діловий підхід, більша внутрішня підзвітність та управління ефективністю. Перший компонент, «діловий» підхід, іноді став означати «жорсткий» підхід, який характеризувався здатністю впроваджувати непопулярні зміни та зменшувати витрати. Другий компонент – внутрішня підзвітність – був призначений для того, щоб зробити державних службовців більш відповідальними перед своїми керівниками в межах своїх організацій. Третій компонент – управління ефективністю – передбачає встановлення цілей із чітко визначеними показниками ефективності у зв'язку з трьома компонентами: економічністю, ефективністю та дієвістю. На наш погляд, також слід додати четвертий компонент – етику, щоб охопити таке поняття як справедливість.

5. Можна визначити деякі основні чинники, які необхідно враховувати при розробці організаційної структури, що має забезпечити надання якісних публічних послуг: 1) контроль, який, зокрема, передбачає повідомлення всіх працівників про цілі організації, прийняття необхідних управлінських рішень і забезпечення їх виконання; 2) технічне проектування та підтримка систем і процедур для отримання інформації із зовнішнього середовища, проведення розробок, підтримки якості, ведення бухгалтерського обліку, забезпечення діяльності чіткій відповідності законодавству, підтримки в організаційної

структури в актуальному стані; 3) якісний оперативний персонал, що передбачає ефективні процедури набору, навчання, розвитку, мотивування та піклування про потреби персоналу, який виконує роботу, безпосередньо пов'язану з наданням публічних послуг; 4) якісне керівництво, що передбачає забезпечення, організацію діяльності, розвиток та мотивування керівників середньої та нижчої ланки, які координують і доводять цілі та рішення до оперативного персоналу; 5) організаційна культура, що передбачає розвиток відповідної культури якості та цінностей, які спрямовані на забезпечення надання якісних публічних послуг.

6. Можна визначити чотири основні концепції управління публічними послугами, які ґрунтуються на принципах нового публічного менеджменту: 1) управління ефективністю; 2) постфордистське управління; 3) управління досконалістю; та 4) управління, орієнтоване на публічну службу. Моделі управління ефективністю передбачають, що публічні організації повинні стати більш схожими на бізнес-структури. На відміну від бюрократичного постфордистське управління є децентралізованим і спрямованим на створення гнучких, напівавтономних підрозділів та відхід від «командно-контрольних» стилів управління. Прихильники концепції «управління досконалістю» наголошують на сильному лідерстві, спільних цінностях, чіткому баченні діяльності та культурних змінах як чинниках, необхідних для створення «досконалих» організацій. Управління, орієнтоване на публічну службу (PSO) – це застосування методів управління приватним сектором відповідно до традиційних цінностей публічної служби. Для прихильників даної концепції турбота про якість публічних послуг має першочергове значення, хоча вони скептично ставляться до ринкових підходів до розподілу ресурсів для забезпечення високої якості. Громадський дискурс і участь громадськості є для них також важливими, особливо участь, яка залучає громадян до прийняття рішень щодо публічних послуг. У даній концепції наголошується на підзвітності та традиційних цінностях «чесного» та «належного» управління.

7. Керівникам у сфері надання публічних послуг потрібні знання та розуміння, які можуть підкріпити їхню функціональну компетентність щодо управління опором, змінами, операціями, діяльністю, людьми, фінансами, ресурсами, комунікацією, інформацією, людьми, навчанням та особистим розвитком. Але також керівники повинні мати можливість переносити свої знання та розуміння в різні контексти, оскільки контексти, в яких надаються публічні послуги, будуть змінюватися у відповідь на вплив різноманітних технологічних, економічних, соціальних, політичних, правових, культурних та інших чинників. Тому стратегічне мислення та управління змінами не мають бути монополізованими вищим керівництвом публічних організацій. Сучасним керівникам на всіх рівнях потрібно рефлексивно думати про інформацію, прогнозувати уявне майбутнє, творчо думати про інноваційні розробки, емпатійно думати про наслідки для інших і критично мислити, оцінюючи варіанти змін. Коли керівники впроваджують зміни, їм потрібні навички менеджера, якого б ми назвали «комунікативний менеджер». Комунікативний менеджер відрізняється від менеджера з комунікацій, оскільки якщо для другого комунікації – це функціональні обов'язки, то для першого – це стиль поведінки і керівництва.

8. Останнім часом зовнішня мінливість зазвичай висока для більшості організацій, що надають публічні послуги. Але у той же час органи публічної влади переважно укомплектовуються людьми, які віддають перевагу стабільному середовищу та добре структурованим способам діяльності. А це означає, що керівники можуть очікувати значного опору, намагаючись впроваджувати зміни в публічних послугах, незважаючи на цілі цих змін. Існує декілька основних причин, чому співробітники, зайняті у сфері надання публічних послуг, чинять опір змінам, спрямованим на покращення цих послуг: прихильність до бюрократичних звичок, пов'язаних з делегуванням повноважень, процесуальною регламентацією; потреба в обережності в діях та у відчутті безпеки, що стосується перебування на посаді; скептицизм – часто виправданий – щодо здатності керівництва впроваджувати «розумні» зміни;

проблеми, пов'язані з багатьма ієрархічними рівнями повноважень, підзвітності та звітності; тенденція просувати процес прийняття рішень нагору, що суперечить підходам, спрямованим на підвищення самоконтролю та самостійності; відносини регулюються інтересами багатьох зацікавлених сторін; наявність конфліктуючих інтересів та цінностей; важко отримати фінансову підтримку для програм управління змінами, існує обмежене фінансування консультантів та фахівців з управління змінами.

9. Розуміючи невідворотність опору змінам, необхідно також розуміти і передбачити, яку форму цей опір може набути, оскільки відкрита опозиція є досить рідкісним явищем, тим більше якісь екстремальні випадки прояву опору. Якщо ж брати до уваги більш поширені форми, то їх можна визначити десять основних: апатія, запізнення, саботаж, ухід на лікарняний, абсентеїзм, прокрастинація, робота за правилами, повільна робота, витоки в ЗМІ, закулісна критика. Опір іноді включає те, що можна сприйняти спочатку як підтримку змін, наприклад, пропозиція створити робочу групу. Але робота такої групи може бути спрямованою на те, щоб завадити впровадженню змін, а не підтримати їх. Іноді буває важко помітити різницю між позитивним бажанням брати участь у змінах та негативним наміром відкладати та чинити їм перешкоди. Як свідчить практика, у будь-якому разі слід по можливості уникати створення та використання груп, оскільки об'єднання групи потребує часу. До того ж, часом важко відокремити проблеми, із якими зіштовхуються групи при об'єднанні різноманітних поглядів, від труднощів, із якими вони зіштовхуються у зв'язку власне із запропонованими змінами.

## РОЗДІЛ 2

ЧИННИКИ ВПЛИВУ НА ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ  
ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

## 2.1. Оцінка загальної ефективності та виконання місії діяльності органів публічної влади

У першому розділі ми розглянули загальносвітовий контекст, який визначає необхідність і можливість підвищення якості публічних послуг. Але зрозуміло, що крім загального контексту існує національний контекст діяльності публічних організацій, які надають публічні послуги. В Україні до таких організацій належать органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. також було встановлено, що висока якість публічних послуг безпосередньо пов'язана з тим, наскільки ефективною є та організація, що їх надає.

Виходячи з цього для визначення особливостей діяльності органів публічної влади в Україні нами було здійснено аналіз результатів двох соціологічних досліджень, проведених ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна:

1. Дослідження за темою: «Функціональний аналіз діяльності місцевих органів влади».
2. Дослідження за темою: «Досвід ефективної діяльності місцевих органів влади».

Під час аналізу ми використовували методичний підхід до оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади, запропоновану В. Дзюндзюком [28].

Даний методичний підхід є універсальним та базується на таких принципах:

- оцінюються окремо внутрішня і зовнішня ефективність;
- через складність визначення об'єктивних показників ефективності в

публічних організаціях для її оцінки використовуються експертні думки; під час оцінки внутрішньої ефективності як експерти виступають співробітники організації, під час оцінки зовнішньої ефективності – клієнти організації (інші зовнішні реципієнти); при існуванні чіткої вертикальної підпорядкованості одних організацій іншим доцільно також крім клієнтів для оцінки зовнішньої ефективності організацій нижчого підпорядкування залучати як експертів представників вищестоящих організацій;

– зовнішня ефективність оцінюється за єдиним інтегральним показником, – задоволеністю клієнтів (інших зовнішніх реципієнтів) діяльністю організації, а в оцінці внутрішньої ефективності використовується низка рівнозначних вимірювальних і оцінних індикаторів, а саме: ефективність виконання місії організації; структура робочого часу співробітників; професійна компетентність; особистісні якості співробітників; задоволеність співробітників характером своєї роботи; збалансованість структури організації, її гнучкість; якість керівних та інформаційних потоків, за якими далі визначається загальний показник, що дозволяє оцінити внутрішню ефективність;

– оцінка здійснюється таким чином, що її результатом є практичні рекомендації з підвищення ефективності діяльності організації, а не просто констатація стану організації на момент оцінки;

– через деякі проміжки часу передбачається повторення оцінки для відстеження зміни ефективності.

Крім того, передбачено можливість виявлення «організацій-лідерів» (аналогічних «лідерам індустрії» у приватному секторі) для вивчення і запозичення їхнього досвіду із забезпечення більш високої, проти інших організацій, ефективності діяльності.

Для визначення задоволеності клієнтів діяльністю організації необхідно провести серед них опитування, в рамках якого необхідно:

– підготувати перелік завдань, що дійсно вирішуються організацією, і запропонувати респондентам проранжувати їх за ступенем важливості для

них як для єдиної групи, при цьому найбільш важливому завданню надається найвищий ранг; складаючи перелік завдань слід також пам'ятати, що перелік більше, ніж із 20 пунктів буде важким для сприйняття респондентом, і це може негативно відбитися на вірогідності результатів;

– запропонувати респондентам оцінити, наскільки вони задоволені тим, як вирішується кожне із завдань за певною шкалою (наприклад, за шкалою від -2 до 2, де -2 означає, що респондент абсолютно не задоволений, -1 – радше не задоволений, 0 – десь задоволений, десь ні, 1 – радше задоволений, 2 – цілком задоволений).

Після одержання даних оцінок визначаються середні значення за кожним із завдань (індекси задоволеності за кожним завданням). І тоді індекс загальної задоволеності ( $I_{33}$ ) визначається за формулою:

$$I_{33} = \frac{\sum_{i=1}^n P_i I_{3i}}{\sum_{i=1}^n P_i}, \quad (2.1)$$

де  $I_{3i}$  – індекс задоволеності  $i$ -м завданням,  $P_i$  – ранг  $i$ -го завдання,  $n$  – кількість завдань.

Для оцінки внутрішньої ефективності, тобто співвідношення можливостей, що є в організації, з внутрішніми організаційними результатами, використовується низка індикаторів, котрі зумовлюються наведеною моделлю ефективності діяльності публічних організацій, відповідно до якої:

– організаційні результати, пов'язані з ресурсами, оцінюються через ефективність виконання місії організації, тобто через те, чи забезпечує і наскільки забезпечує наявний розподіл ресурсів виконання організацією своєї місії;

– організаційні результати, пов'язані з процесами і структурами, оцінюються через структуру робочого часу співробітників, збалансованість структури організації та її гнучкість, «якість» керівних та інформаційних потоків;

– організаційні результати, пов'язані з людьми, оцінюються через професійну компетентність, особистісні якості співробітників, задоволеність співробітників характером своєї роботи.

Розв'язання даної задачі передбачає реалізацію наступних послідовних кроків: одержання експертних оцінок за вищевказаними критеріями методом анкетування чи інтерв'ю, аналітична обробка отриманих результатів з метою виявлення проблем ефективності, що існують в організації, розрахунок загального показника внутрішньої ефективності, опрацювання рекомендацій з підвищення внутрішньої ефективності.

Динамічна оцінка ефективності досягається одержанням експертних оцінок через деякі проміжки часу і їхнім порівнянням. При цьому необхідно дотримуватися однакових процедур одержання оцінок і інструментарій для одержання наступних оцінок повинні задовольняти двом умовам:

- по-перше, серед питань містити ті ж самі, що були в попередньому (попередніх) інструментарії, причому як за суттю, так і за формулюванням;
- по-друге, містити в собі питання, що дозволяють аналізувати причини підвищення (зниження) ефективності.

Крім того, за динамічної оцінки варто враховувати стійкість думок респондентів, зважаючи на це при здійсненні аналізу. Стандартним методом оцінки стійкості думки респондента є його опитування кілька разів, через певні проміжки часу, усереднення отриманих результатів і порівняння результатів окремих опитувань із середніми. Але оскільки як суб'єкт, так і об'єкт оцінки є динамічними, оцінки можуть мінятися згодом об'єктивно.

Загальні відомості про зазначені вище соціологічні дослідження наведено у табл. 2.1. Результати даних досліджень стосуються як внутрішньої, так і, певним чином, зовнішньої ефективності досліджуваних організацій, і незважаючи на те, що дослідження здійснювалися у місцевих органах влади Північно-Східного регіону України, отримані результати з високим ступенем імовірності можна екстраполювати на всі місцеві органи влади в Україні.



Загальні відомості про дослідження з питань ефективності діяльності  
публічних організацій

Характеристики	«Функціональний аналіз діяльності місцевих органів влади»	«Досвід ефективної діяльності місцевих органів влади»
Основна проблема, що досліджувалась	Недостатньо ефективна робота місцевих органів влади.	Недостатність інформації щодо ефективного досвіду діяльності місцевих органів влади в Україні та чітко визначених критеріїв їхньої ефективності.
Мета дослідження	Виявлення внутрішніх факторів, що стримують підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади.	Виявлення елементів ефективного досвіду діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.
Задачі дослідження	<p>Задачі:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– визначення суб'єктивних проблем, пов'язаних із працівниками організації, що впливають на ефективність їхньої діяльності та діяльність організації в цілому;</li> <li>– аналіз структури організації з погляду взаємодії підрозділів усередині організації.</li> </ul>	<p>Задачі:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– виявлення і аналіз чинників ефективної роботи місцевих органів влади взагалі, і на рівні їхніх окремих підрозділів та працівників зокрема;</li> <li>– визначення основних проблем в діяльності місцевих органів влади, що впливають на їхню ефективність, та можливих шляхів їх подолання;</li> <li>– визначення шляхів кадрового забезпечення місцевих органів влади та професійної підготовки їхніх працівників;</li> <li>– виявлення напрямків підвищення зовнішньої ефективності діяльності місцевих органів влади;</li> <li>– аналіз організації взаємодії місцевих органів влади з населенням відповідних територій.</li> </ul>
Об'єкт дослідження	Місцеві органи публічної влади.	Органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

## Закінчення таблиці 2.1

Предмет дослідження	Внутрішні чинники, що стримують підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади	Ефективний досвід діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування
Генеральна сукупність	Працівники місцевих органів публічної влади Харківської області	Працівники органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування Полтавської, Сумської і Харківської областей
Вибірка	Двоступінчата, проста, імовірнісна, серійна	Двоступінчата, проста, імовірнісна, серійна
Кількість опитаних	317	393
Період проведення опитування	Лютий-березень 2021 р.	Вересень-жовтень 2021 р.

Надалі наводяться найбільш важливі узагальнені результати двох досліджень. За того випадку, коли повністю співпадають запитання, що пропонувались респондентам під час і першого, і другого дослідження, наводяться пізніші результати.

Оцінка загальної ефективності діяльності місцевих органів влади респондентами є не дуже високою, – вона дорівнює 0,66 за шкалою від -2 до 2, де -2 означає, що організація діє зовсім неефективно, -1 – радше неефективно, 0 – десь ефективно, десь ні, 1 – радше ефективно, 2 – цілком ефективно.

Причому, при оцінці ефективності діяльності своїх організацій респондентам було запропоновано самостійно визначити за якими показниками її можна здійснювати. Основними показниками вважаються такі:

- підвищення рівня добробуту територіальної громади (62%);
- повне використання всіх можливостей, що надані чинним законодавством (42%);
- задоволеність територіальної громади його діяльністю (38%).

Для більш ґрунтовного аналізу, місцеві органи влади, що

досліджувались, виходячи із оцінки респондентами загальної ефективності діяльності своїх організацій, було розділено на три категорії:

1. «Високоєфективні» організації – тобто ті, загальна ефективність діяльності і зовнішня ефективність котрих знаходиться в інтервалі [1; 2] за шкалою від -2 до 2 (46% від загального масиву).
2. «Низькоєфективні» організації – ті, оцінка діяльності яких за зазначеними показниками знаходиться в інтервалі [-2; 0] (20%).
3. «Середньоєфективні» організації – ті, оцінка діяльності яких за зазначеними показниками знаходиться в інтервалі ]0; 1[ (34%).

Якщо брати до уваги визначені вище показники оцінки ефективності діяльності місцевих органів влади, то мається на увазі, що «високоєфективні» організації вже досягли певних успіхів за даними показниками, а «низькоєфективні» – ні. «Середньоєфективні» організації є менш цікавими для аналізу.

Більшість опитаних визначають пріоритетом в діяльності своїх організацій забезпечення благополуччя населення відповідної території. Причому, на цьому сходяться як представники органів державної виконавчої влади, так і представники органів місцевого самоврядування, хоча можна відзначити порівняно більшу орієнтацію на задоволення потреб та інтересів територіальної громади у останніх. Загальний розподіл відповідей наведено на рис. 2.1.

Оцінюючи перспективи діяльності своїх організацій, переважна більшість респондентів (77%) сходиться на можливості найближчим часом підвищити ефективність їхньої роботи. Проте, шляхи підвищення ефективності вбачаються респондентами досить різними: 43% опитаних зазначають можливість підвищення загальної ефективності роботи відповідних організацій лише завдяки загальній адміністративній реформі, а 34% вважають можливим проведення змін на рівні окремого органу влади. Причому, посилення на власні зусилля є більш властивим для представників органів місцевого самоврядування (рис. 2.2).

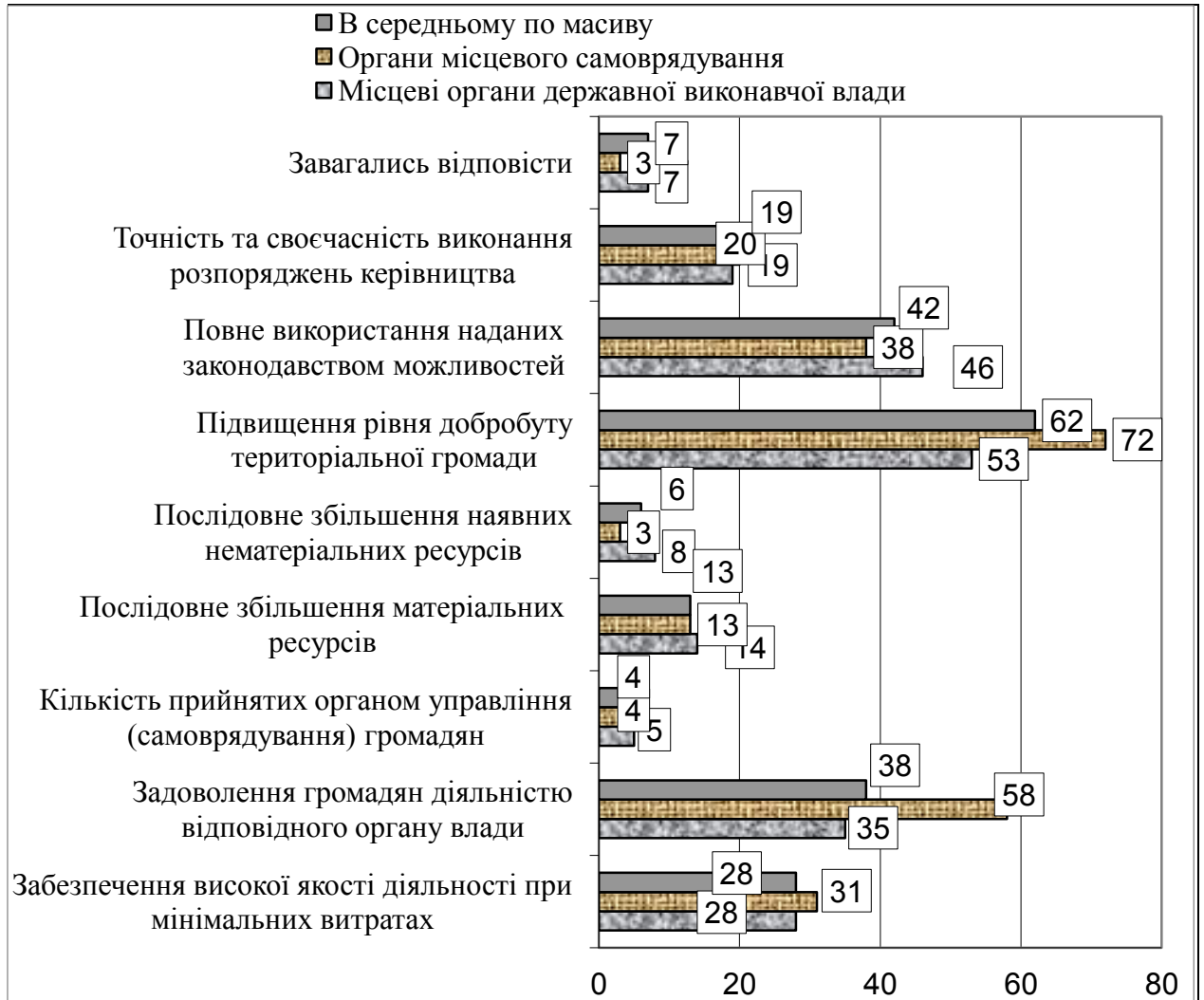


Рис. 2.1. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «За якими показниками можна оцінювати ефективність діяльності окремого органу влади?» (у % до опитаних в кожній групі)

Для забезпечення ефективної діяльності будь-якої організації є важливим визначення її місії. Для аналізу думок респондентів з цього приводу всі запропоновані їм варіанти відповідей було розподілено на три категорії:

– ті, що спрямовані на задоволення потреб та інтересів населення відповідної території (варіанти відповідей: забезпечення потреб населення на відповідній території; захист та представлення інтересів своєї територіальної громади; надання населенню громадських (управлінських) послуг; створення умов для підвищення добробуту громадян відповідної території);

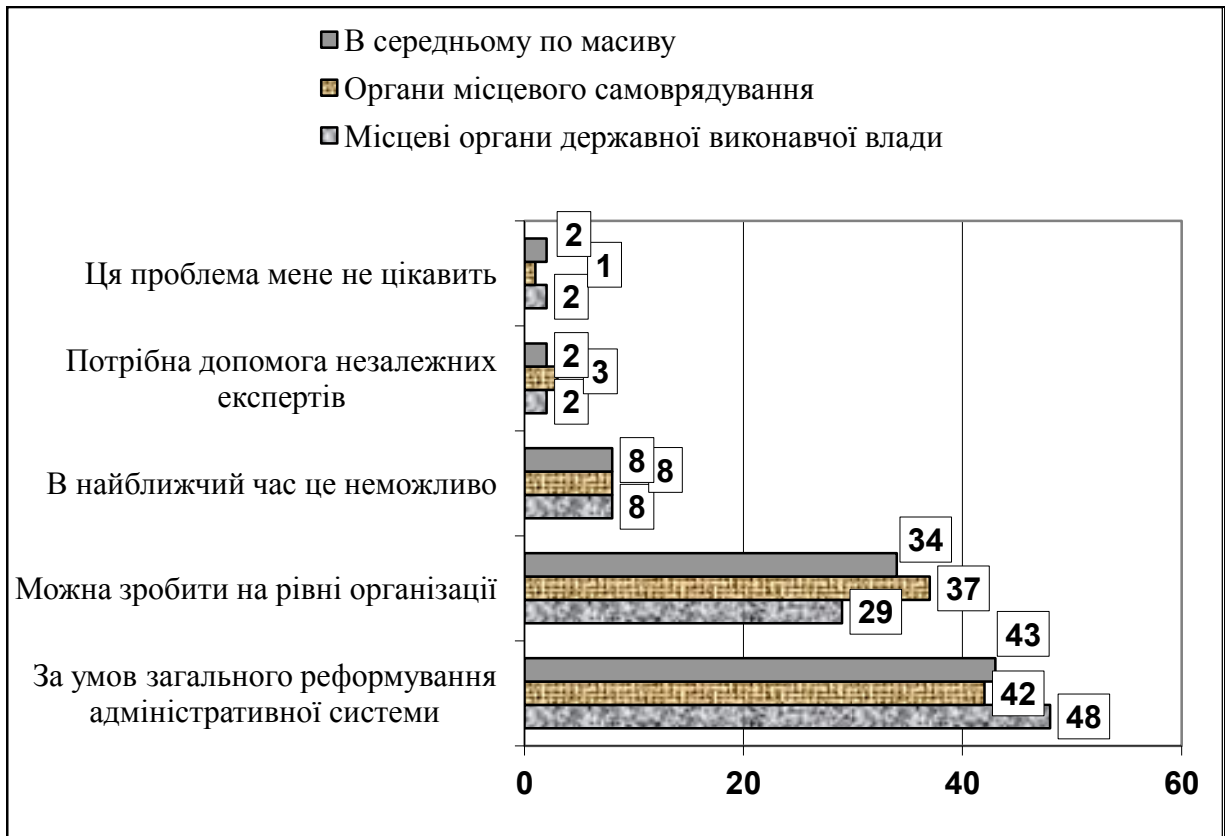


Рис. 2.2. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Чи можна найближчим часом підвищити загальну ефективність роботи Вашої організації?» (у % до всіх опитаних в кожній групі)

– ті, що спрямовані на розвиток підзвітної території (збалансоване поєднання місцевих і державних інтересів; забезпечення економічного розвитку відповідної території; забезпечення умов для розвитку всіх суб'єктів соціального та економічного розвитку території; налагоджування контактів між суб'єктами соціальної, політичної та економічної діяльності на відповідній території);

– ті, що спрямовані на функціонування організації в межах існуючої системи влади, ретрансляцію державної політики на місцевому рівні (забезпечення дотримання на відповідній території діючого законодавства; дотримання організаційної, правової та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, наданих законодавством України; проведення

державної політики на місцях; точне та своєчасне виконання вказівок від вищестоящих органів).

Аналіз результатів показує відсутність чітких векторів спрямованості діяльності місцевих органів влади, – 38% опитаних визнали як місію своїх організацій задоволення потреб та інтересів населення, але стільки ж зацентували на пріоритетності реалізації державної політики на місцевому рівні. Причому, слід відмітити, що на задоволення потреб населення, як на головне завдання, більше звертають увагу представники органів місцевого самоврядування (рис. 2.3).

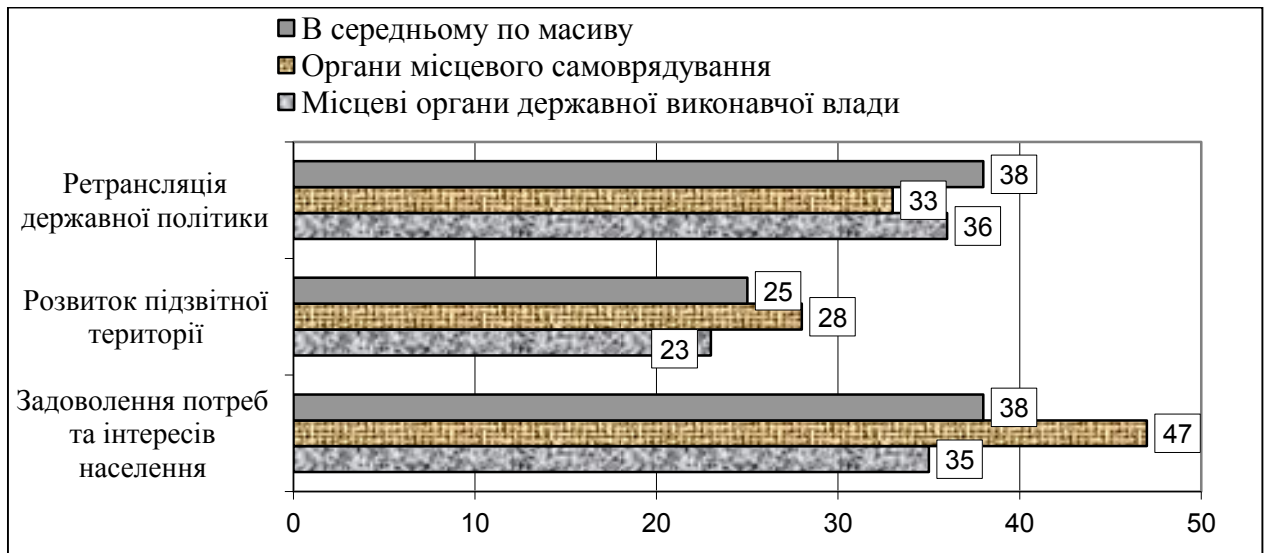


Рис. 2.3. Розподіл відповідей респондентів на запитання щодо визначення місії організації (у % до опитаних в кожній групі)

Ефективність виконання місії своїми організаціями респонденти оцінюють на середньому рівні – 0,76 за шкалою від -2 до 2, де -1 – організація повністю не справляється із місією, -1 – радше не справляється; 0 – десь справляється, десь ні, 1 – радше справляється; 2 – справляється повністю.

Слід відзначити відносно низький рівень оцінки ефективності виконання місії серед тих опитаних, хто вважає, що головні зусилля їхньої організації мають бути спрямовані на розвиток території (0,54). Для порівняння: за двома іншими зазначеними категоріями показники індексу дорівнюють 0,84

(задоволення потреб та інтересів населення відповідної території) та 0,82 (функціонування організації в межах існуючої системи влади, ретрансляція державної політики на місцевому рівні).

Основними причинами, що заважають ефективній роботі місцевих органів влади, респондентами визнаються, насамперед, такі: відсутність необхідної матеріальної бази (57% респондентів), низька зарплата працівників (50%), відсутність у працівників матеріальних стимулів (44%). Тобто, на думку респондентів, основні проблеми в діяльності організацій зумовлені певними зовнішніми чинниками. Внутрішні ж проблеми (тобто ті, які можна розв'язати за допомогою зусиль самої організації) опитані не вважають значущими.

Не можна не відмітити також той факт, що у низькоефективних організаціях порівняно з високоефективними значно зростає питома вага негативних чинників, наявність яких значною мірою залежить від самої організації: некомпетентність багатьох працівників (18% проти 12%); відсутність плідної взаємодії між окремими підрозділами (15% проти 7%); напружена психологічна обстановка в колективі (11% проти 6%); жорсткий стиль керівництва (10% проти 3%). А це дозволяє припустити, що всупереч думкам респондентів, підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади можна досягти і завдяки внутрішнім зусиллям окремих організацій, а саме: зміні стилю керівництва, вживанню заходів щодо зменшення психологічної напруженості в колективі, правильному добору кадрів та організації роботи підрозділів.

Разом з тим, на думку опитаних, останнім часом майже не спостерігається суттєвих зрушень щодо подолання зазначених проблем у діяльності місцевих органів влади, – лише 26% опитаних зазначили наявність позитивних тенденцій.

Акцентування респондентами на матеріальних чинниках як основних у забезпеченні високої ефективності діяльності вимагає здійснення загальної оцінки матеріальної забезпеченості організацій, в яких вони працюють, що і

було зроблено. Результати не виявились несподіваними, – 68% опитаних відзначили незадовільне матеріальне забезпечення діяльності місцевих органів влади (рис. 2.4). До того ж, більшість опитаних (64%) відмічають, що за останній час рівень матеріальної забезпеченості їхніх організацій не збільшився.

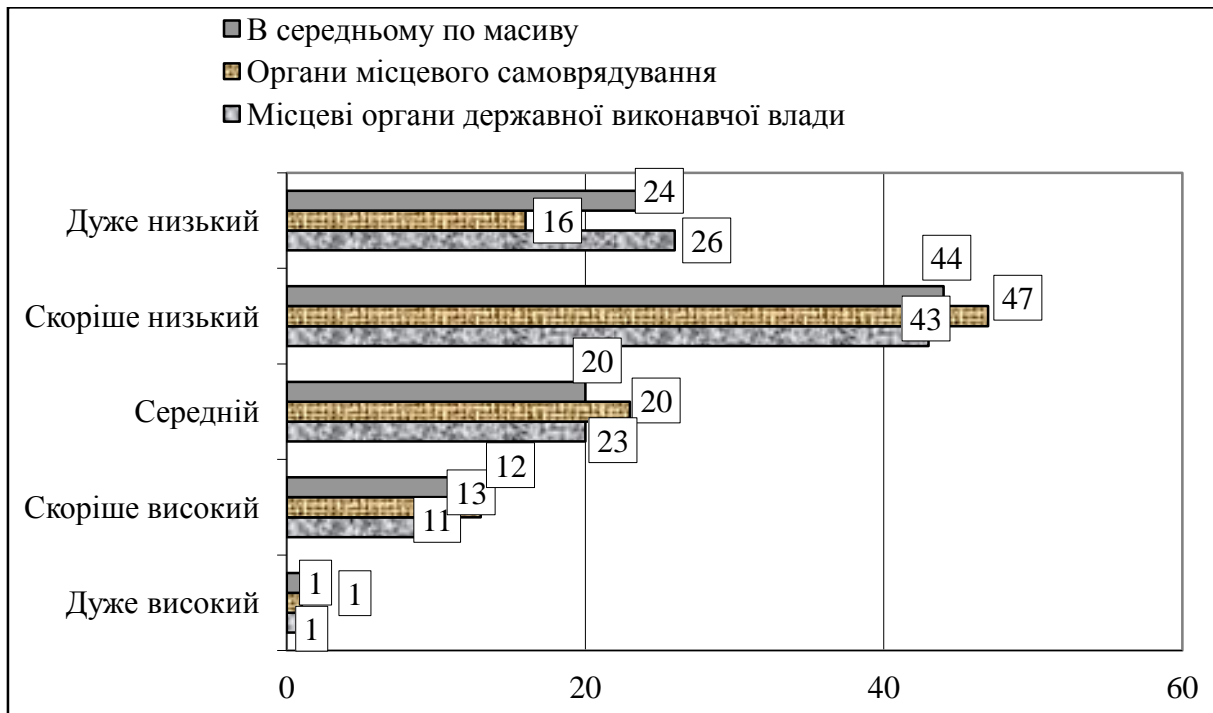


Рис. 2.4. Розподіл відповідей респондентів на запитання щодо визначення рівня матеріальної забезпеченості діяльності їх організацій (у % до опитаних в кожній групі)

Поліпшенню ж рівня матеріального забезпечення місцевих органів влади, на погляд респондентів, можуть сприяти: ефективна робота та позиція керівництва, спрямована на остаточне вирішення існуючих проблем; отримання грантової допомоги; надання платних послуг юридичним та фізичним особам; здача приміщень в оренду; застосування сучасних інформаційно-комунікаційних засобів. Як можна бачити, важливим джерелом підвищення рівня матеріальної забезпеченості організації може бути отримання доходів від власної діяльності в межах встановлених законом



повноважень, однак, такі можливості, на думку більше ніж половини опитаних (66%), сьогодні практично не використовуються [70].

Результати щодо загальної оцінки респондентами ефективності діяльності своїх організацій і виконання їхньої місії дозволяють зробити декілька загальних висновків. По-перше, ефективність діяльності конкретного органу публічної влади можна оцінювати через задоволеність територіальної громади його діяльністю, що говорить про необхідність введення індексу загальної задоволеності в методику оцінки ефективності діяльності органів публічної влади. По-друге, важливим позитивним моментом слід визнати той факт, що більшість співробітників місцевих органів влади зорієнтовані у своїй діяльності на задоволення потреб та інтересів населення, хоча і ступінь ефективності такої діяльності сьогодні не вважається ними дуже високою. По-третє, на думку працівників органів публічної влади, існують можливості для підвищення ефективності своєї діяльності завдяки власним зусиллям організацій.

При цьому найгострішою соціально-економічною проблемою Північно-Східного регіону України, респондентами визнається безробіття (68% опитаних відзначили цю проблему). Також доволі актуальними визнаються незадовільний стан автошляхів (43%), недоступність для людей кваліфікованої медичної допомоги, лікування (37%) та стан житлових будинків (35%). Однак, соціально-економічні проблеми не залишаються поза увагою місцевих органів влади, – 72% опитаних відмітили існування певного досвіду ефективного розв'язання деяких з вищезазначених проблем.

Так, працівники місцевих органів державної виконавчої влади відзначають певні успіхи щодо розв'язання проблеми безробіття, відсутності робочих місць (21% опитаних в цій групі). Серед заходів, що сприяли її розв'язанню, відмічається, насамперед, створення реальних механізмів сприяння розвитку малого бізнесу.

У працівників органів місцевого самоврядування накопичено досвід стосовно розв'язання проблеми прибирання бруду, сміття (46%), – завдяки

залученню до її вирішення представників громадськості і створенню сприятливих умов для діяльності підприємств житлово-комунальної сфери; та надання допомоги літнім, інвалідам, людям похилого віку (34%) – завдяки впровадженню адресних програм допомоги малозахищеним верствам населення, встановленню пільг та субсидій на місцевому рівні для оплати комунальних послуг.

До речі, найвищої оцінки, на думку опитаних, з точки зору ефективності діяльності їхніх організацій в окремих сферах, заслуговує саме взаємодія з населенням (індекс оцінки ефективності діяльності в цій сфері дорівнює 0,94 за шкалою від -2 до 2) та діяльність у сфері соціального розвитку (0,80). В той же час, вплив місцевих органів влади Північно-Східного регіону на загальну економічну ситуацію в межах підзвітної території оцінюється їх співробітниками значно нижче (0,46). Загальний розподіл відповідей з цього приводу наведено на рис. 2.5.

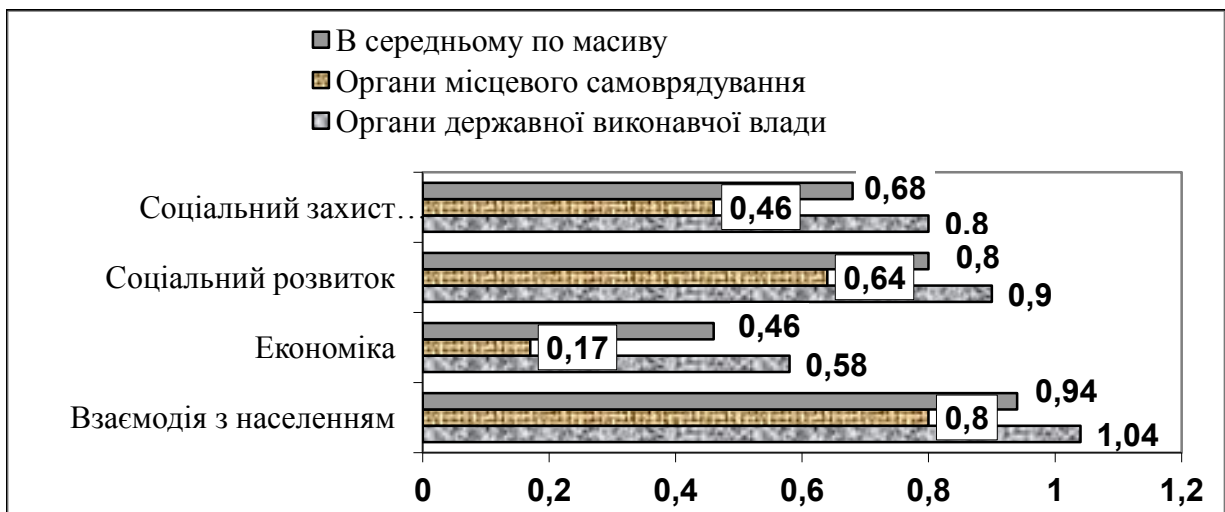


Рис. 2.5. Порівняльна оцінка діяльності місцевих органів влади (за індексом від -2 до 2)

Однак, незважаючи на досить високу оцінку респондентами діяльності своїх організацій в сфері налагодження взаємодії з населенням, менше половини (39%) з них відмічають, що представники громадськості залучаються на рівні їхнього органу влади до розробки певних рішень, що

стосуються розвитку території (рис. 2.6).

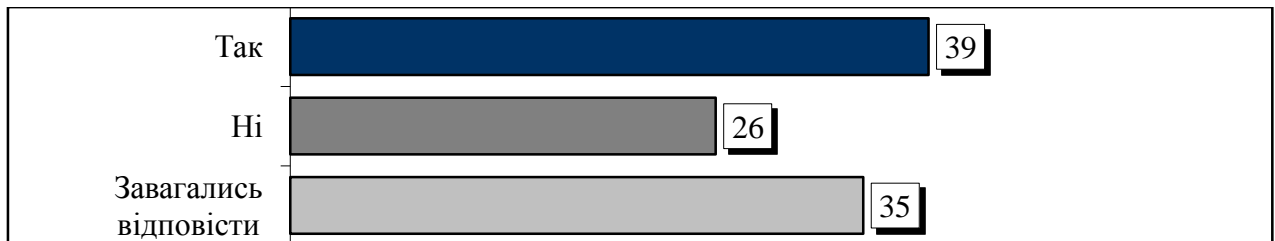


Рис. 2.6. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Чи залучаються представники громадськості до розробки певних рішень, що стосуються розвитку території?»(у % до всіх опитаних)

Найбільш дієвими каналами підтримки зворотного зв'язку з населенням опитаними визнаються: регулярне розміщення на сайтах інформації відомостей про діяльність організації (78%) і діяльність відділу по роботі із зверненнями громадян (42%).

Такий показник як відкритість організації, прозорість її діяльності є невід'ємною складовою налагодження співробітництва публічних організацій з громадськістю, і сприяє підвищенню ефективності їхньої діяльності. Однак, прозорість місцевих органів влади, тобто можливість для населення відповідної території постійно отримувати інформацію про її діяльність, яка не є таємною згідно із діючим законодавством, оцінюється респондентами неоднозначно.

Половина опитаних (як співробітники державних адміністрацій, так і співробітники органів місцевого самоврядування) зазначили, що діяльність органів виконавчої влади повинна бути прозорою, але не у всіх сферах (рис. 2.7). Це підтверджує існування тенденції до закритості органів влади, неприпустимої в демократичному суспільстві.

Відповіді на дане запитання обумовлюють певним чином і оцінку «прозорості» власних організацій. Більшість респондентів відзначили, що діяльність організацій, у яких вони працюють, є прозорою, але не у всіх сферах (рис. 2.8), причому, як видно з наведених даних, районні державні

адміністрації є найбільш “закритими” організаціями.

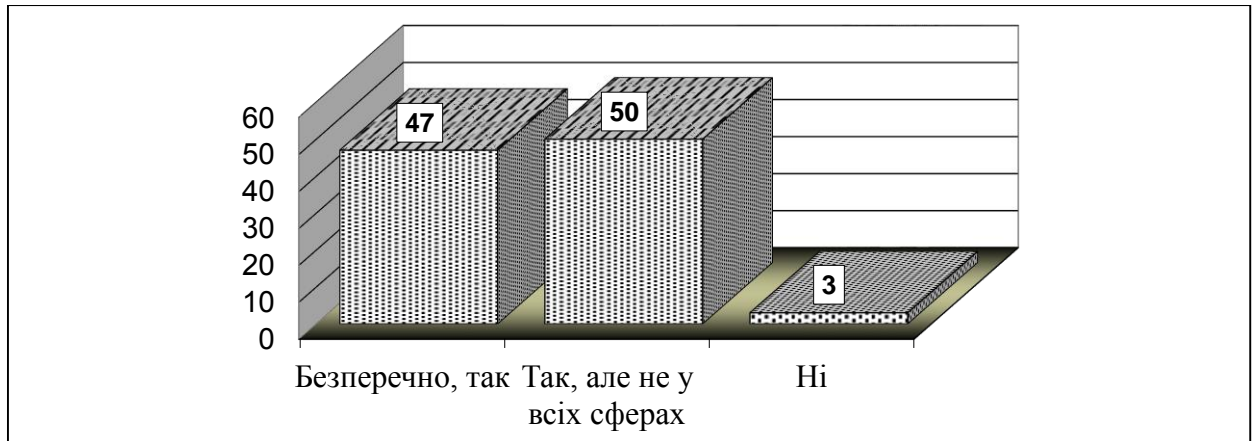


Рис. 2.7. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Чи вважаєте Ви, що діяльність органів виконавчої влади повинна бути “прозорою” для населення» (у % до всіх)

Серед існуючих шляхів підвищення “прозорості” діяльності своєї організації респондентами відзначаються, перш за все, проведення днів інформування населення, регулярні зустрічі керівників з населенням, інформаційні звіти, участь у зборах територіальних громад, проведення громадських слухань і конференцій, підтримка сайтів тощо.

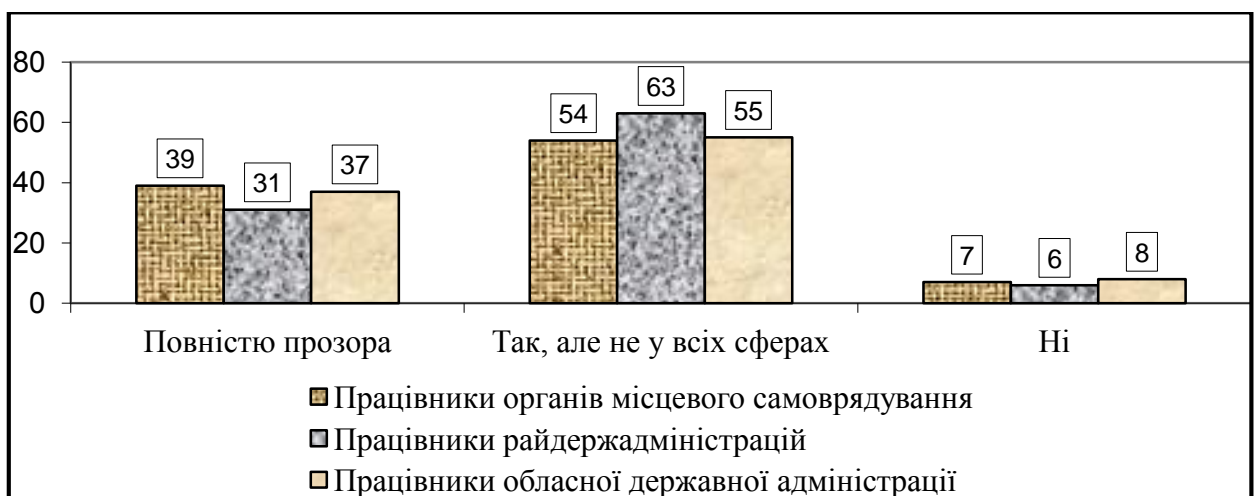


Рис. 2.8. Порівняння відповідей респондентів на запитання: «Чи є прозорою діяльність Вашої організації» (у % до всіх, хто відповіли, у кожній групі)

Проте, як працівники органів місцевого самоврядування, так і органів державної виконавчої влади дають досить високу оцінку інформованості населення про діяльність своїх організацій, хоча, за оцінками респондентів, найменше населення інформоване про діяльність облдержадміністрації (рис. 2.9).



Рис. 2.9. Порівняння відповідей респондентів на запитання: «Наскільки населення інформоване про діяльність Вашої організації?» (індекс за шкалою від -2 до 2, де -2 означає, що населення цілком не інформовано, -1 – радше не інформоване, 0 – важко сказати, наскільки воно інформовано, 1 – радше інформовано, -2 – цілком інформовано)

Респондентам було запропоновано оцінити й зовнішню ефективність діяльності їхніх організацій з точки зору населення відповідної території. Представники як органів державної виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування висловили с цього приводу однаково критичну оцінку, – індекс зовнішньої ефективності дорівнює 0,32 за шкалою від -2 до 2, тобто організації, що розглядаються, мають середню ефективність.

Цікаво, що у відповідях респондентів можна відмітити тенденцію стосовно загострення критичних оцінок від керівників організації до рядових співробітників: для керівників організацій та їхніх заступників це значення дорівнює 0,39, для керівників середнього і нижнього рівня 0,31, а для рядових

співробітників 0,23.

Вірогідною причиною негативного вектору оцінок може бути відсутність істотних зрушень стосовно зростання рівня добробуту населення підзвітної території. Про це красномовно свідчать відповіді респондентів: лише 24% з них відзначають покращення рівня добробуту населення в межах підзвітної території за останні три-чотири роки (рис. 2.10).

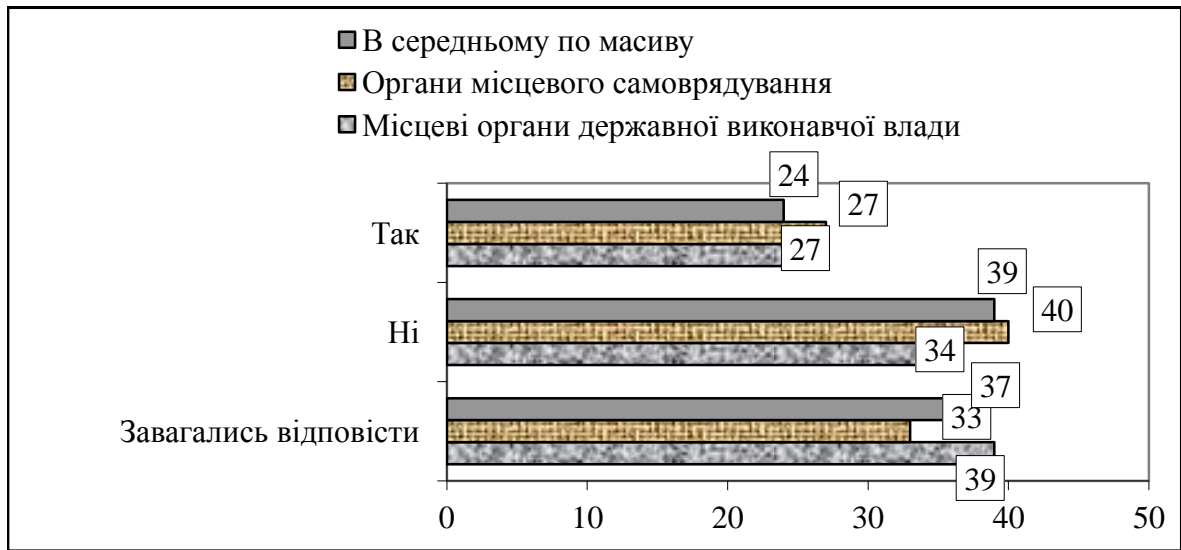


Рис. 2.10. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Чи підвищився останнім часом рівень добробуту населення підзвітної території?» (у % до опитаних в кожній групі)

Визначаючи те, що робиться місцевими органами влади для підвищення рівня життя в межах підзвітної території, найбільшим чином опитаними зверталася увага на подолання конкретних соціальних проблем: ліквідацію заборгованості із заробітної плати, вживання заходів для її своєчасної виплати; спрямування зусиль організації на зменшення рівня безробіття; встановлення більш низьких тарифів у комунальному господарстві; надання допомоги малозабезпеченим та літнім людям; розробку програм будівництва тощо. Серед конкретних заходів також зазначаються інтенсифікація діяльності підприємств, що знаходяться на підзвітній території та сприяння розвитку малого і середнього бізнесу завдяки створенню для нього пільгових умов на

місцевому рівні.

Однією з найбільш значущих передумов для ефективного соціально-економічного управління певною територією є встановлення плідної взаємодії між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Саме на цьому найбільше наполягають респонденти, оцінюючи фактори оптимізації управління соціально-економічним розвитком в межах певної території (45%). Також акцентується на здійсненні жорсткого контролю за використанням бюджетних коштів (44%) та на пошуку альтернативних шляхів наповнення дохідної частини місцевого бюджету (38%). Суттєве значення мають допоміжні заходи, які сприяють покращенню соціально-економічної ситуації. Серед них зазначаються такі, як реформування житлово-комунального господарства, більш ефективне використання ресурсів комунального майна, зміна кадрової політики, використання зарубіжного досвіду управління територіями [75].

Таким чином, можна зробити декілька висновків. По-перше, ефективність діяльності місцевих органів влади з погляду забезпечення місцевого розвитку є сьогодні не зовсім високою, навіть в оцінках працівників цих організацій. По-друге, незважаючи на відносно високу оцінку взаємодії з населенням, діяльність місцевих органів влади багато в чому залишається непрозорою. По-третє, важливим чинником, що сприятиме здійсненню реального місцевого розвитку, є встановлення плідної взаємодії між органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадськістю.

## 2.2. Оцінка організаційної структури місцевих органів влади як чинника їхньої ефективної діяльності

Через процеси децентралізації влади останнім часом, згідно із результатами досліджень, суттєво збільшилась кількість функцій місцевих органів влади (рис. 2.11). Разом з тим, кількість працівників цих організацій, як зазначають опитані, не збільшилась (рис. 2.12).

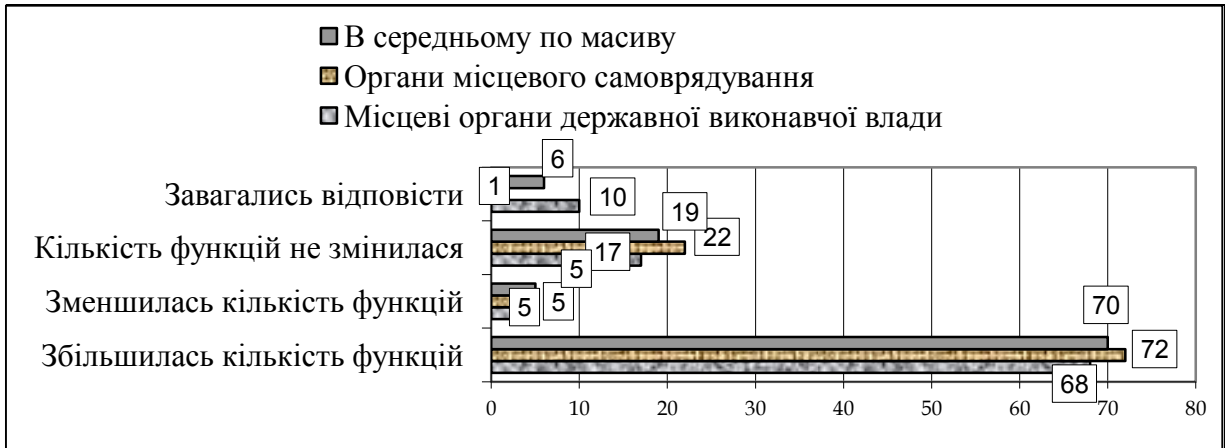


Рис. 2.11. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Чи збільшилась останнім часом кількість функцій, що виконується Вашою організацією?» (у % до всіх опитаних в кожній групі)

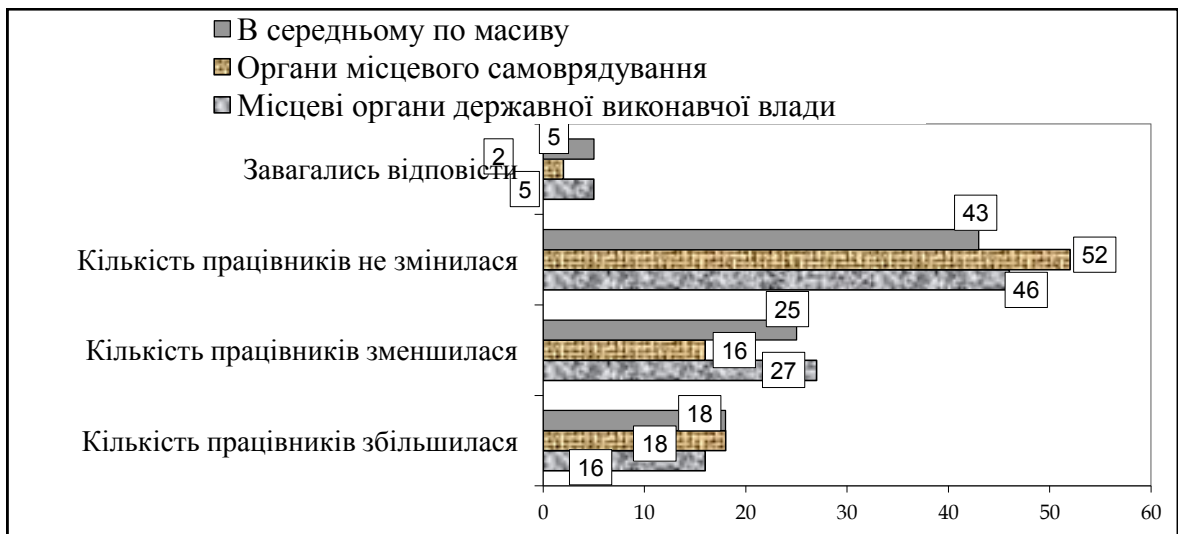


Рис. 2.12. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Чи збільшилась останнім часом кількість працівників Вашої організації?» (у % до всіх опитаних в кожній групі)

Ці тенденції актуалізують питання збалансованості структури організацій, чіткого розподілу функціонального навантаження між підрозділами та працівниками задля підвищення ефективності їхньої діяльності. Тим більше, що на думку переважної більшості опитаних, структура організацій, в яких вони працюють, потребує певного



вдосконалення, адаптації до умов, що змінюються. Ті ж, хто не вбачає актуальною необхідність структурних змін, складають меншість (рис. 2.13).

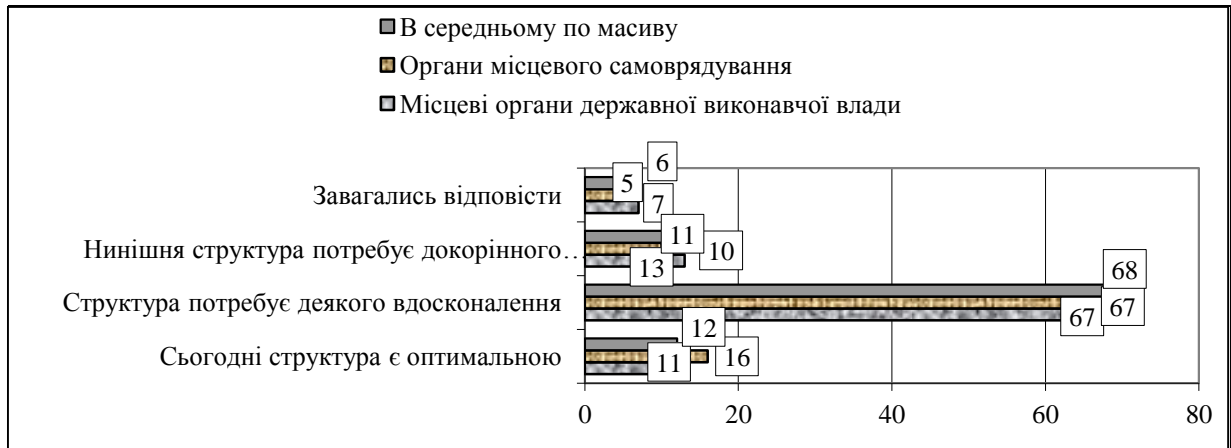


Рис. 2.13. Оцінка існуючої структури місцевих органів влади (у % до всіх опитаних в кожній групі)

Для знаходження відповіді на запитання стосовно можливих напрямків вдосконалення організаційних структур з метою підвищення ефективності діяльності респондентам було запропоновано оцінити структуру їхніх організацій за декількома різними параметрами, що і розглядаються нижче.

Однак, при аналізі оцінок варто враховувати специфіку різних категорій респондентів, – найбільш кваліфіковану оцінку з цього приводу можуть дати керівники, як ті особи, хто мають більшою мірою загальне бачення організації та процесів, що відбуваються в ній. Це певною мірою підтверджується тим, що серед рядових співробітників майже вдвічі більше тих, хто завагалися дати відповідь на поставлені запитання. Тому нижче наводяться результати як у середньому за всім масивом, так і окремо для категорій керівників верхньої та середньої і нижньої ланки.

Хоча переважна більшість опитаних (76% тих, хто відповіли, у середньому по масиву, 88% серед керівників верхньої ланки і 80% – середньої і нижньої ланки) вважає, що структура органів влади для забезпечення високої ефективності роботи повинна бути гнучкою (тобто враховувати місцеві

особливості та ситуативні обставини, коригуватися для виконання невідкладних оперативних задач тощо), назвати структуру своєї організації гнучкою змогли лише чверть опитаних. Причому, як показують отримані результати, гнучкість є більш притаманною високоефективним органам влади (рис. 2.14).

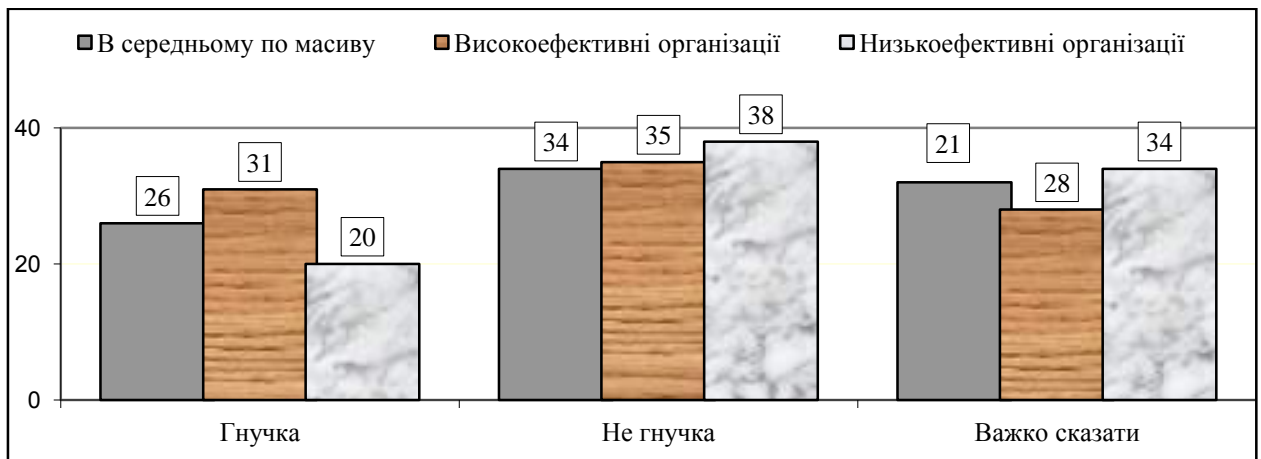


Рис. 2.14. Оцінка гнучкості структури місцевих органів влади (у % до всіх)

Серед важливих чинників підвищення гнучкості організаційної структури респонденти зазначають, насамперед, реорганізацію штатного розпису, перерозподіл функціональних обов'язків співробітників організації, можливість створення та скасування певних підрозділів. В той же час, 60% тих, хто відповіли (67% серед керівників), відзначили, що в структурі їхньої організації немає підрозділів, що дублюють функції інших підрозділів; 61% (65%), – що немає підрозділів, які було створено для виконання певних тимчасових завдань і потреба в існуванні яких уже зникла (рис. 2.15).

Респонденти також висловили майже загальну думку, що не є необхідним з метою підвищення ефективності роботи організації й здійснення таких заходів: укрупнення чи об'єднання деяких підрозділів (89% тих, хто відповіли, у середньому за масивом і 83% і 84% серед керівників верхньої та середньої і нижньої ланки відповідно); створення нових підрозділів (89%, 81% і 88%); зменшення кількості співробітників у деяких підрозділах (90%, 83% і

89%), – рис. 2.16.

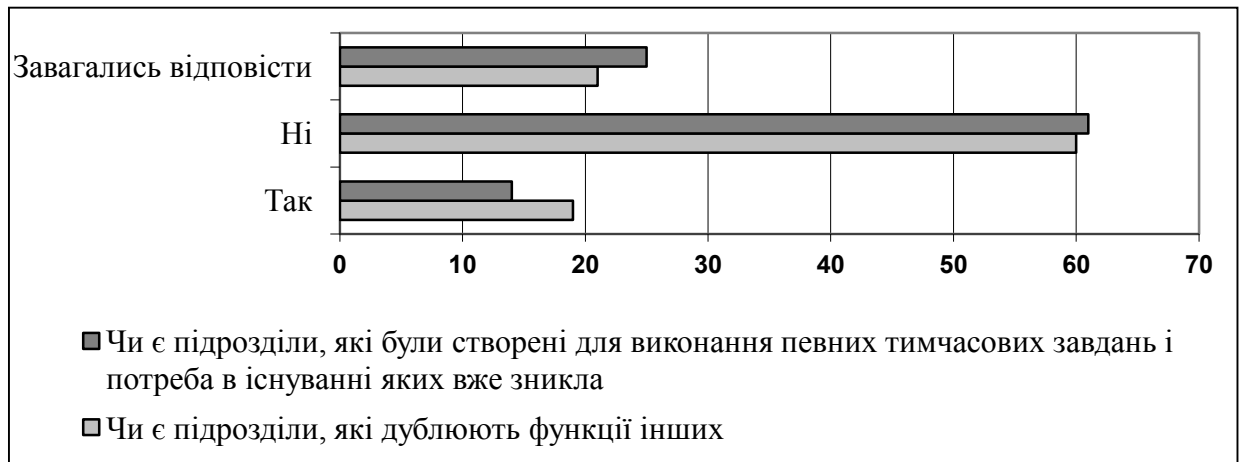


Рис. 2.15. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Чи є, на Вашу думку, у структурі Вашої організації зайві підрозділи?» (у % до тих, хто відповіли)

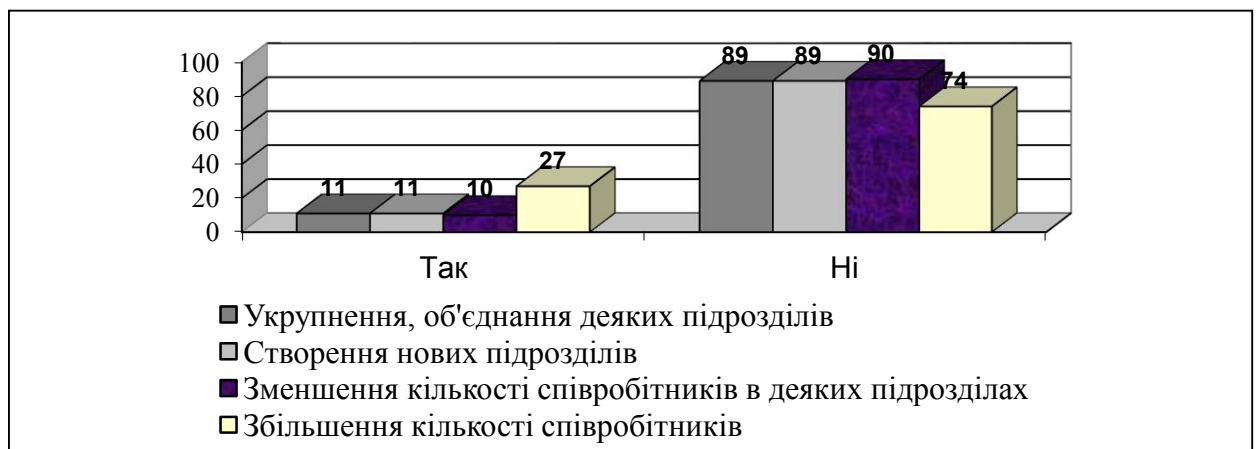


Рис. 2.16. Розподіл думок респондентів щодо необхідності здійснення зазначених заходів з метою підвищення ефективності роботи організації (у % до тих, хто відповіли)

Щодо ж збільшення кількості співробітників у деяких підрозділах, то хоча досить велика частина респондентів вважає це доцільним (27% тих, хто відповіли у середньому за масивом та 33% і 32% серед керівників), однак аналіз показує, що респонденти бажали б такого збільшення саме в тих

підрозділах, у яких вони працюють (якими керують).

Важливим чинником, що характеризує структуру організації, є стан інформаційних потоків усередині організації, який респондентам було запропоновано оцінити за двома показниками: швидкістю проходження внутрішньої документації та інформації між підрозділами. З цього приводу більше половини респондентів (58% тих, хто відповіли у середньому за масивом і 69% серед керівників) відзначили, що їх не задовольняє або не завжди задовольняє швидкість проходження внутрішньої документації, і приблизно така ж кількість (61% і 71%), – що їх не задовольняє або не завжди задовольняє швидкість проходження інформації між підрозділами (рис. 2.17). Така оцінка свідчить про явну необхідність удосконалення структури інформаційних потоків усередині досліджуваних організацій.

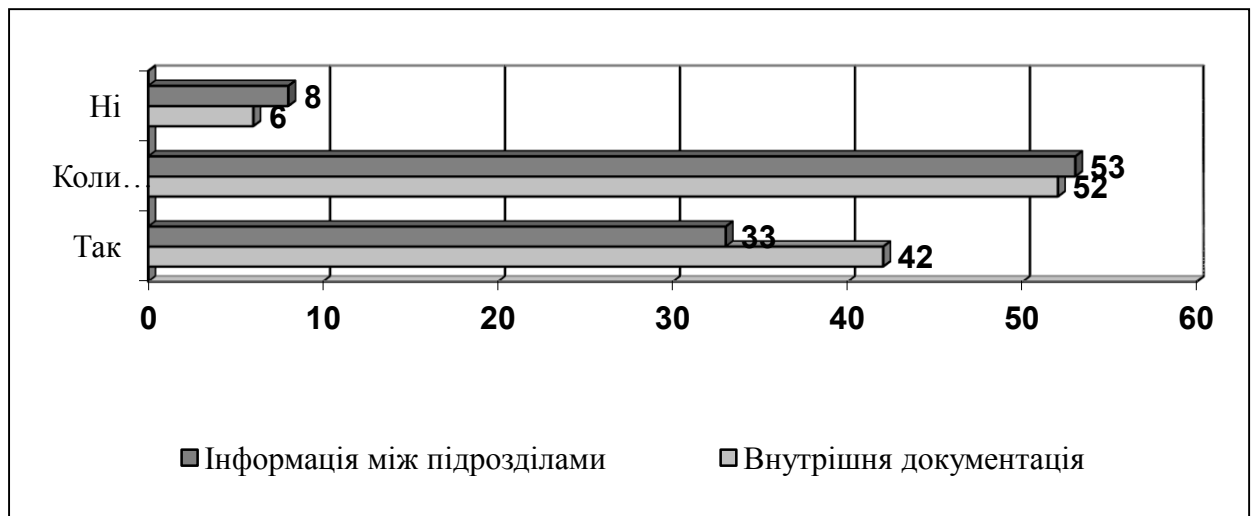


Рис. 2.17. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Чи задовольняє Вас швидкість проходження внутрішньої документації й інформації між підрозділами?» (у % до тих, хто відповіли)

Останнім структурним фактором, що оцінювався респондентами, була чіткість структури внутрішньої підпорядкованості, критерієм чому було визначення того, від скількох осіб працівник усередині організації одержує

вказівки та розпорядження.

Виявилося, що лише 36% респондентів одержують вказівки та розпорядження від своїх безпосередніх начальників. 56% респондентів одержують вказівки та розпорядження від безпосередніх і прямих начальників, а 8% – окрім своїх керівників, навіть й від осіб, з якими вони взагалі не знаходяться у відносинах підпорядкованості (рис. 2.18). Причому, така ситуація характерна для всіх категорій респондентів, за винятком керівників верхньої ланки, що, переважно (72%), одержують вказівки та розпорядження тільки від безпосереднього начальника.

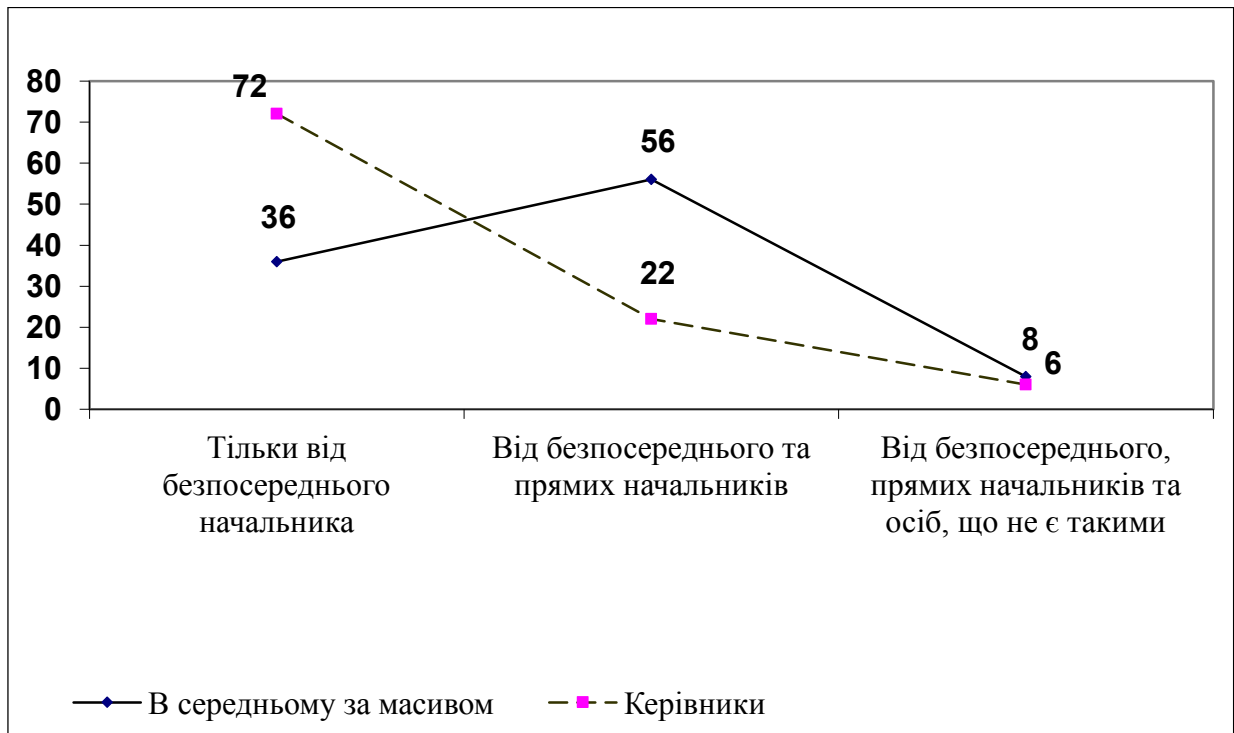


Рис. 2.18. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Від кого усередині організації Ви особисто одержуєте вказівки, розпорядження?» (у % до тих, хто відповіли)

Важливим є визначення структурних та, у цілому, внутрішньо-організаційних ознак, які характеризують місцеві органи влади, що ефективно діють. Відповіді тих опитаних, які працюють у високоефективних організаціях, дозволяють говорити про низку ознак (рис. 2.19).

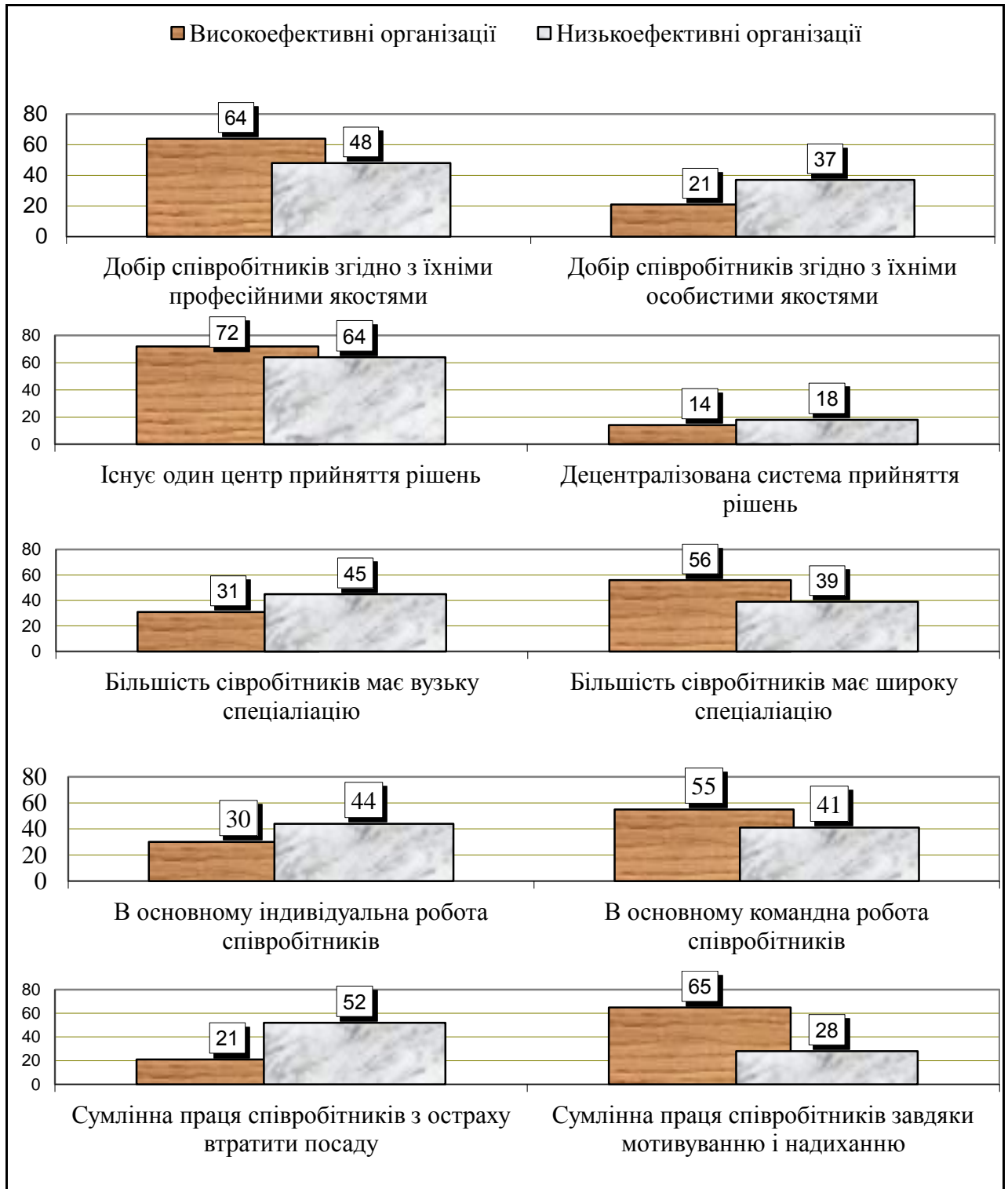


Рис. 2.19. Порівняльні діаграми характеристик високоєфективних і низькоєфективних організацій в оцінках респондентів (у % до опитаних в кожній групі)

До таких ознак належать:

- добір співробітників організації проводиться згідно із їхніми професійними якостями;
- на рівні організації існує один центр прийняття рішень;
- більшість співробітників має широку спеціалізацію;
- в організації присутня в основному командна, а не індивідуальна робота співробітників;
- сумлінна праця співробітників здійснюється завдяки мотивуванню і надиханню співробітників на ефективну працю, а не через страх втратити посаду.

Ці результати підтверджують високу значущість наявності добрих робочих стосунків як між керівниками організації, так і між усіма працівниками для досягнення високих показників ефективності діяльності організації. Цікавим є й той факт, що високоефективні організації характеризуються відносинами плідної співпраці з усіх питань між керівниками підрозділів і керівником організації (64% проти 38% у низькоефективних), в той час як для низькоефективних більш властивою є взаємодія лише з окремих питань, визначених посадовими інструкціями (рис. 2.20).

Якщо перейти з рівня організації на рівень окремих структурних підрозділів, то основними чинниками, що заважають їхній ефективній роботі є, на думку респондентів, такі: незадовільне матеріальне забезпечення підрозділу (48%) і відсутність належної правової бази щодо деяких напрямків діяльності (34%). До того ж, для високоефективних організацій є більш характерною апеляція до відсутності належної правової бази (44% проти 32% у низькоефективних).

Тобто знов лідирують зовнішні відносно до організації та її підрозділів чинники. Однак, як свідчать отримані результати, за бажання можливо певним чином впливати й на них.

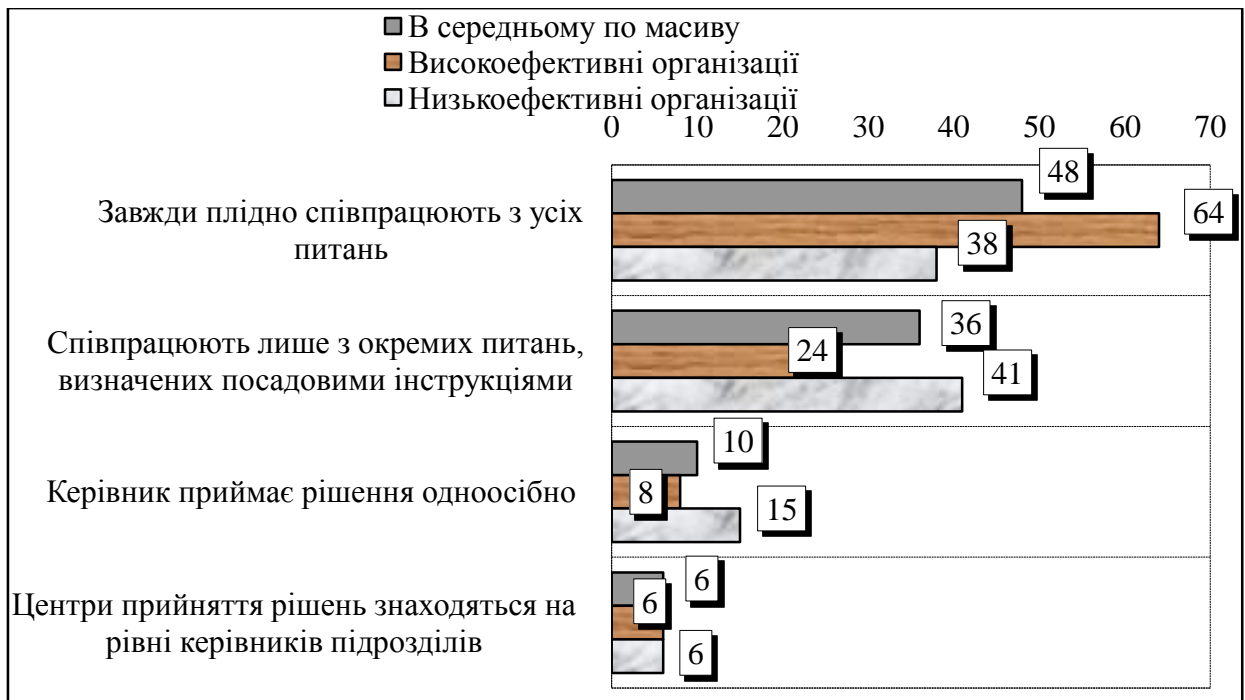


Рис. 2.20. Розподіл відповідей на запитання: «Чим характеризуються відносини керівників підрозділів із керівником Вашої організації?» (у % до всіх опитаних в кожній групі)

Ті, хто говорять про позитивні зміни у роботі своїх підрозділів у бік подолання окремих труднощів, називають, в першу чергу, такі засоби впливу на дані чинники:

- щодо відсутності належної правової бази відносно деяких напрямків діяльності – представлення депутатам Верховної Ради від своєї області, виборчого округу пропозицій стосовно покращення законодавства в зазначеній сфері діяльності;
- щодо незадовільного матеріального забезпечення – знаходження в межах існуючих повноважень шляхів для залучення додаткових коштів з метою фінансування діяльності організації в цілому, та підрозділу, зокрема.

Взагалі ж, якщо умовно поділити всі чинники, що заважають ефективній роботі підрозділів на зовнішні (відсутність: можливостей для кар'єрного просування у співробітників підрозділу, можливостей для підвищення кваліфікації, належної правової бази щодо деяких напрямків діяльності,



належної уваги до роботи підрозділу з боку керівництва організації, сучасної оргтехніки; незадовільне матеріальне забезпечення діяльності; втручання керівників інших підрозділів організації; занадто високі вимоги з боку керівництва до виконаної роботи; невпорядкованість функцій різних підрозділів організації; незадовільні умови праці) і внутрішні (недостатньо ефективне планування діяльності; відсутність реального розподілу функцій серед працівників; відсутність чітко визначених функцій і завдань у працівників; напружена психологічна обстановка у підрозділі; некомпетентність керівництва; некомпетентність працівників), то аналіз отриманих результатів свідчить про те, що працівники низькоефективних організацій порівняно більше уваги приділяють внутрішнім чинникам, а саме, бюрократизації власної діяльності (24% проти 16% у “високоєфективних), відсутності реального розподілу функцій серед працівників (15% проти 6%), некомпетентності співробітників підрозділу (11% проти 4%), напруженій психологічній обстановці (13% проти 4%). Зазначене ще раз доводить той факт, що низька ефективність діяльності організацій багато в чому обумовлюється незадовільним рівнем підготовленості працівників окремих підрозділів, недосконалою організацією роботи та несприятливою психологічною обстановкою, яка складається в деяких мікроколективах.

Найкращим механізмом прийняття рішень на рівні окремого підрозділу, за думкою опитаних, можна визнати такий, коли усі співробітники намагаються знайти прийнятну для всіх точку зору. Саме такий, партисипативний, механізм розв’язання актуальних робочих проблем є домінуючим у високоєфективних організаціях [71].

Тобто працівники, завдяки участі у прийнятті рішень, відчують відповідальність і за їх подальшу реалізацію. А у низькоефективних організаціях всі проблеми в межах окремої структурної одиниці розв’язуються лише завдяки одній особі – керівнику підрозділу (рис. 2.21).

Наведені результати щодо оцінки структури організації та чинників ефективної роботи окремих підрозділів дають можливість зробити декілька

важливих висновків. По-перше, в умовах збільшення функціонального навантаження і відсутності фінансових умов для залучення нових працівників або скасування непотрібних посад, більшість організаційних структур місцевих органів влади є на сьогодні недосконалими, що перешкоджає підвищенню ефективності їхньої діяльності та якості публічних послуг.

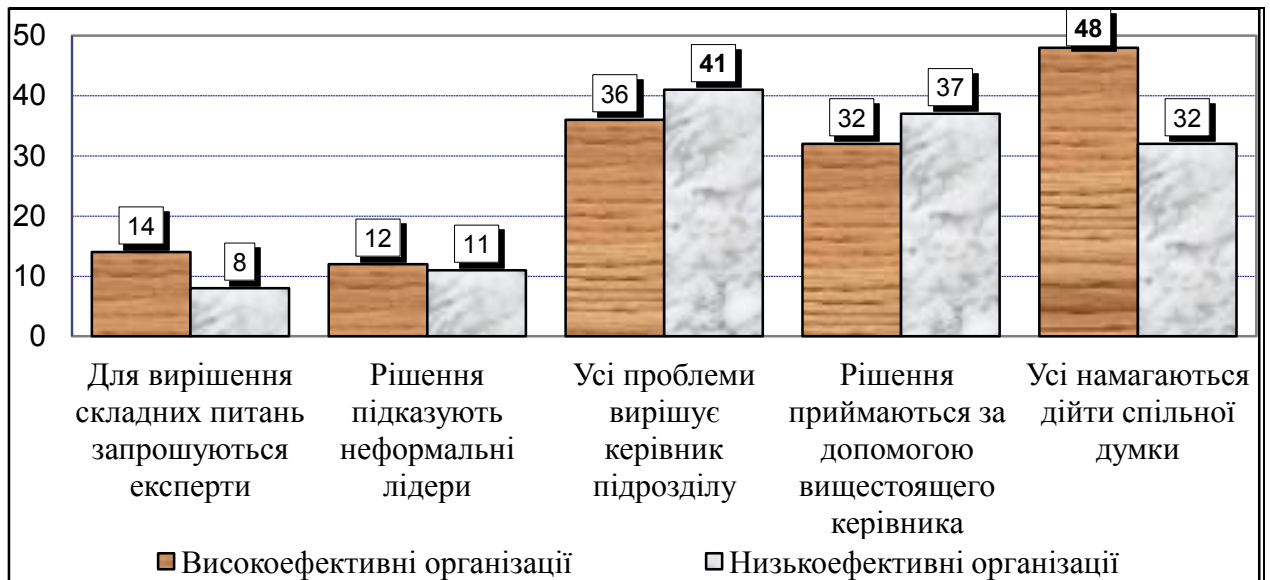


Рис. 2.21. Розподіл відповідей респондентів на запитання щодо механізмів розв'язання проблем і прийняття рішень у підрозділі (у % до опитаних в кожній групі)

По-друге, основними напрямками вдосконалення структурно-організаційної роботи слід вважати підвищення їхньої гнучкості, підвищення чіткості структури внутрішньої підпорядкованості та покращення структури внутрішніх інформаційних потоків, налагодження чіткої взаємодії між окремими підрозділами, створення на рівні організації єдиної команди професіоналів. По-третє, важливими шляхами підвищення ефективності діяльності окремих підрозділів слід вважати підвищення рівня ініціативності працівників у розв'язанні як проблем свого підрозділу, так і організації в цілому, що потребує відповідного мотивування з боку керівників.

### 2.3. Організація робочого часу в органах публічної влади та якість кадрового забезпечення органів публічної влади

Одним із головних завдань проведених досліджень було, як відзначалося, виявлення внутрішніх суб'єктивних факторів, що впливають на ефективність роботи організації, до яких було віднесено: по-перше, організацію роботи органу публічної влади (розподіл робочого часу між окремими видами робіт серед співробітників); по-друге, наявність чи відсутність у керівників і рядових співробітників організації тих чи інших індивідуальних якостей, що сприяють або навпаки заважають ефективній роботі, впливають на психологічну атмосферу в колективі; по-третє, наявність у співробітників організації необхідних знань, вмінь і навичок для виконання своєї роботи (ступінь професійної компетентності).

Якщо уявити робочий час співробітника як сходи, де на нижніх сходинках розташовані види діяльності, що займають найбільшу частину його робочого часу, а на верхніх – найменшу, то структура робочого часу працівників органів публічної влади, що брали участь в опитуванні, матиме такий вигляд, як на рис. 2.22.

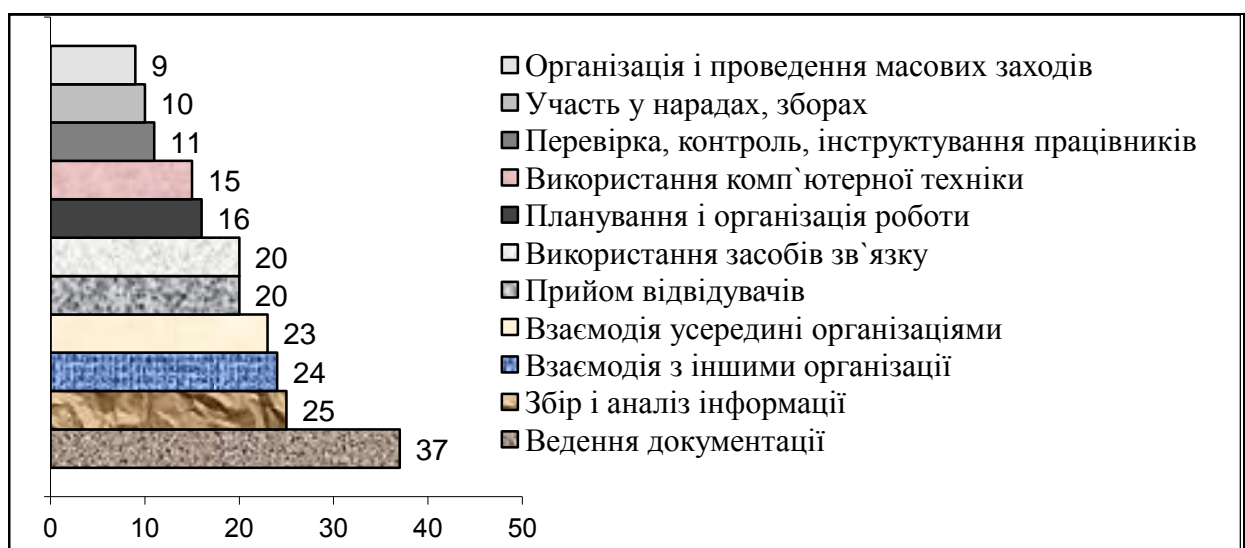


Рис. 2.22. Структура розподілу робочого часу працівників органів публічної влади (у % до всіх)

Як видно, найбільшу частину в структурі робочого часу опитаних займає такий вид роботи як ведення документації (37% робочого часу). На другому місці - збір і аналіз інформації (25%), на третьому – взаємодія з іншими організаціями (24%).

Рядові співробітники порівняно з керівниками верхньої ланки більше часу витрачають на ведення документації (40% проти 25%), більше використовують у своїй роботі комп'ютерну техніку (21% проти 5%), але менше займаються організацією і проведенням масових заходів (7% проти 17%), перевіркою, контролем і інструктуванням працівників (8% проти 23%), і менше беруть участь у нарадах, зборах (8% проти 21%). Керівники ж середньої і нижньої ланки (начальники управлінь, відділів і секторів) поєднують у структурі свого робочого часу риси, властиві як рядовим співробітникам, так і керівникам верхньої ланки. Структуру робочого часу зазначених категорій співробітників наведено на рис. 2.23.



Рис. 2.23. Порівняльна діаграма структури розподілу робочого часу в працівників органів виконавчої влади (у % до представників кожної з груп)

Існує певна розбіжність між фактичним розподілом часу респондентів на ті чи інші види роботи та їхніми уявленнями про те, яким цей розподіл повинен бути для забезпечення не тільки своєї ефективної роботи, але і ефективності діяльності організації в цілому.

Як значущі слід зазначити такі розбіжності. Рядові співробітники у своїх відповідях указали, що *більше* часу необхідно витратити на використання інформаційно-комунікаційних технологій (33% проти 21%, що витрачається зараз), і *менше* часу має йти на ведення документації (40% проти 33%). Загальний розподіл відповідей рядових співробітників щодо реального і необхідного часу на виконання окремих видів робіт наведено на рис. 2.24.

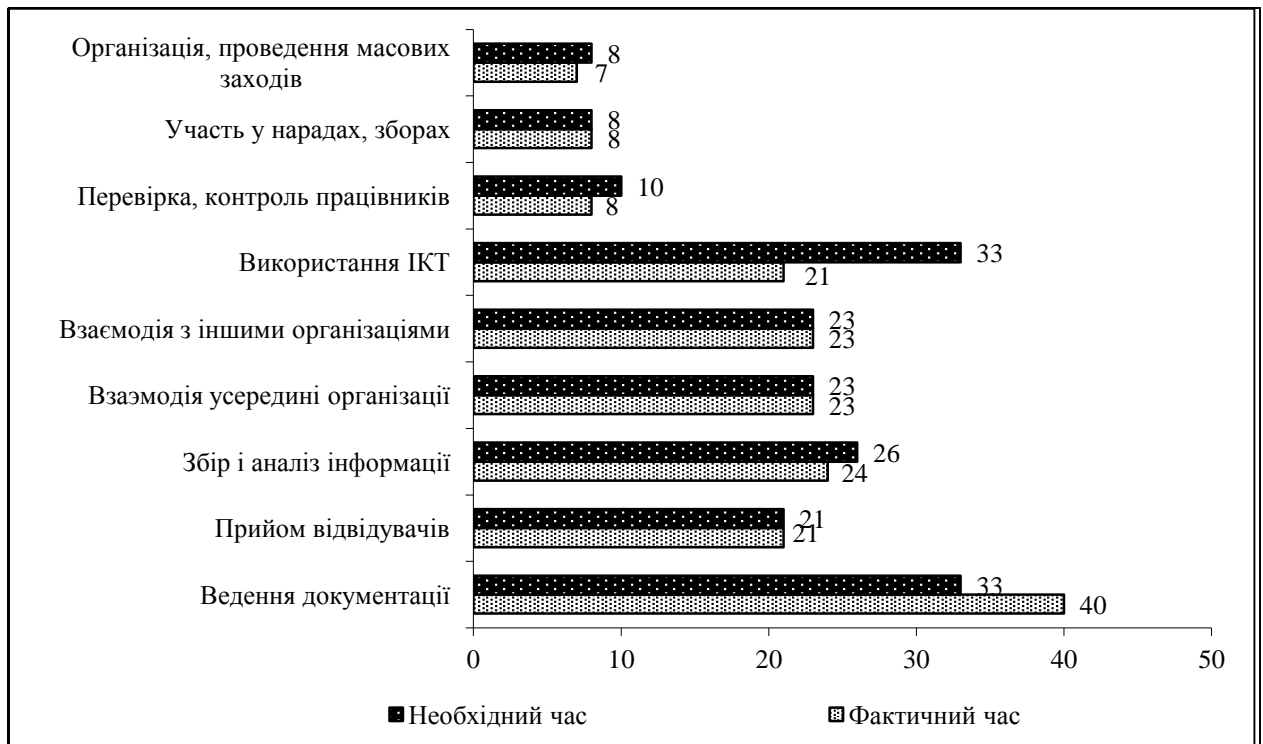


Рис. 2.24. Співвідношення фактичного і необхідного часу на виконання певних видів робіт у структурі робочого часу рядових співробітників (у % до представників цієї групи)

Представники середньої і нижньої керуючої ланки також вважають, що їм *менше* часу потрібно приділяти веденню документації (24% проти 34%) але *більше* використовувати у своїй роботі інформаційно-комунікаційні технології

(25% проти 9%). Загальний розподіл відповідей керівників середньої і нижньої ланки наведено на рис. 2.25.

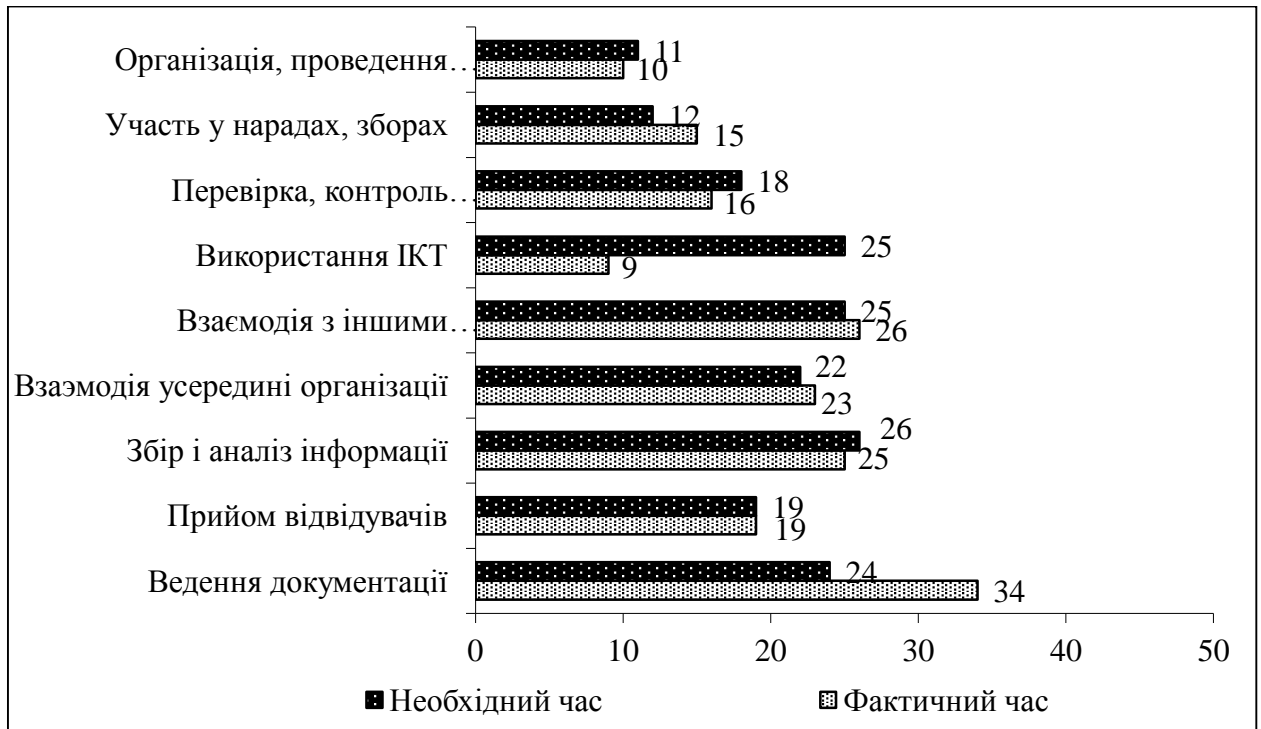


Рис. 2.25. Співвідношення фактичного і необхідного часу на виконання певних видів робіт у структурі робочого часу середньої і нижньої ланки керівного складу органів виконавчої влади (у % до представників цієї групи)

Представники ж верхньої керівної ланки вважають, що менше часу потрібно приділяти веденню документації (16% проти 25%) та участі в нарадах і зборах (13% проти 21%), але більше використовувати у своїй роботі інформаційно-комунікаційні технології (28% проти 5%). Загальний розподіл відповідей керівників верхньої ланки наведено на рис. 2.26.

Таким чином, для всіх категорій респондентів можна констатувати більш-менш значну розбіжність у фактичній та ідеальній структурі робочого часу, що не кращим чином впливає на ефективність діяльності розглянутих організацій. Для того, щоб наблизити реальну структуру робочого часу до тієї, якою вона повинна, на думку опитаних, бути, у першу чергу необхідно підвищити рівень володіння співробітників усіх рівнів комп'ютерною

технікою, що, в свою чергу, скоротить час, який витрачається на ведення документації.

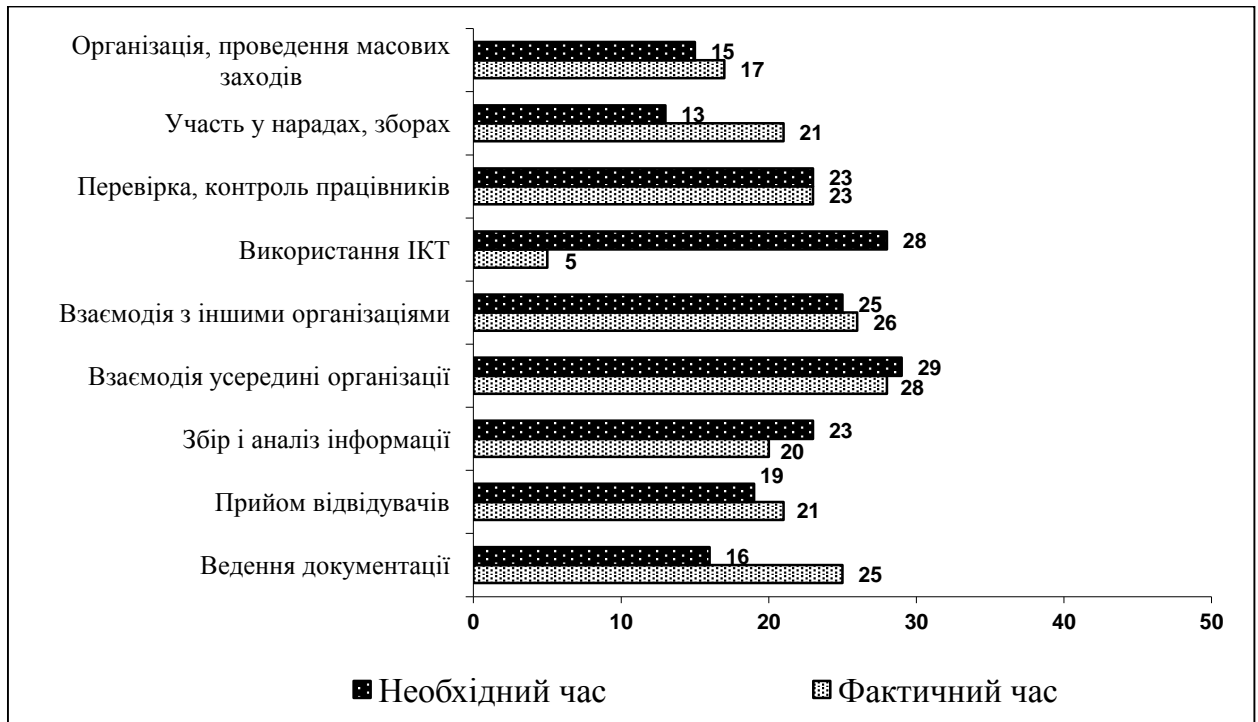


Рис. 2.26. Співвідношення фактичного і необхідного часу на виконання певних видів робіт у структурі робочого часу представників верхнього керівного ланки (у % до представників цієї групи)

Більшість респондентів, за результатами дослідження, радше задоволені характером своєї роботи (індекс задоволеності дорівнює 0,74 за шкалою від -2 до 2, де -2 означає повну незадоволеність, -1 – радше незадоволеність, 0 – утруднення в оцінці, 1 – радше задоволеність, 2 – повну задоволеність). Причому, представники категорії керівників верхньої ланки відчують себе на робочому місці значно краще, ніж рядові співробітники (0,93 проти 0,69).

Оцінюючи психологічну атмосферу у своєму колективі, опитані відзначають, що в основному вона нормальна, робоча (65% від усіх). Причому, співробітники вискоєфективних організацій більш позитивні в своїх оцінках (рис. 2.27).

Однак, 62% респондентів (75% тих, хто працює на державній службі

менше одного року) висловили невпевненість у тому, що, якби їм запропонували перейти на іншу роботу, аналогічну за посадою і заробітною платою, але іншу за характером, вони б відмовилися від такої пропозиції. Ці дані можуть свідчити про те, що або психологічна атмосфера в колективі, або характер роботи, що виконується, не зовсім їх задовольняють.

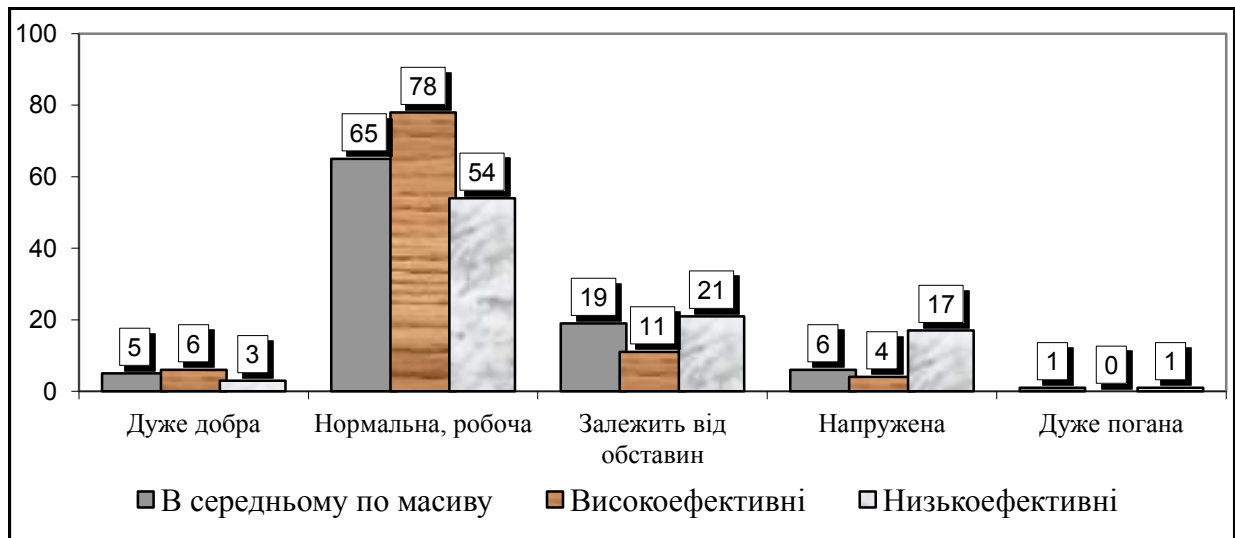


Рис. 2.27. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Як Ви оцінюєте психологічну обстановку в колективі, в якому працюєте?» (у % до опитаних в кожній групі)

Респондентам було запропоновано визначити ті якості, які необхідно мати керівникам і всім публічним службовцям взагалі, для забезпечення ефективної роботи органів публічної влади в Україні. На думку опитаних, керівнику, насамперед, необхідно мати такі якості: відповідальність (72% опитаних відзначили цю якість), компетентність (60%) і організаторські здібності (54%). Також важливими для керівника значною кількістю опитаних визнаються такі якості як вміння мислити системно й аналітично (35%) і повага до підлеглих (34%). Слід зазначити, що респонденти виділяють головним чином ділові якості, а не особистісні. Такі якості як чесність (17%), рішучість (16%), інтелігентність (12%) не вважаються опитаними значущими для керівника.



Якщо порівняти наявні якості керівників з тими, які їм, на думку опитаних, потрібно мати для ефективного вирішення завдань організації, то видно, що необхідні якості притаманні сьогодишньому керівному складу органів виконавчої влади, але «наявні» відсотки дещо менші за «необхідні». Найбільше характеризують керівників сьогодні, на думку респондентів, такі риси: відповідальність (58%), організаторські здібності (45%) і компетентність (43%).

Той же самий набір якостей є необхідним, на погляд респондентів, і для успішної кар'єри державного службовця, а саме: відповідальність (62%), компетентність (58%), організаторські здібності (42%). Але до цих якостей опитаними додаються ще працьовитість (42%) і вміння мислити системно й аналітично (38%). Цікавим є той факт, що 32% респондентів відзначили наявність вигідних зв'язків як один з головних факторів, що сприяє успішній кар'єрі державного службовця сьогодні.

Працьовитість (44%) і вміння мислити системно й аналітично (42%) визнаються респондентами і як одні з головних якостей, необхідних публічному службовцю сьогодні для забезпечення ефективної роботи органів влади. Крім них, необхідними визнаються такі якості, як відповідальність (67%), компетентність (56%) і організаторські здібності (40%).

Для порівняння необхідних і наявних якостей працівників органів влади, респондентам було запропоновано дати психологічну самооцінку, визначити ті особистісні якості, що їм найбільш властиві.

Рядові співробітники виділили наявність у собі, у першу чергу, таких якостей: відповідальність (69%), працьовитість (50%), порядність (43%). При цьому багатьом рядовим співробітникам бракує компетентності (тільки 28% опитаних у цій категорії вважають, що мають цю якість), що є найважливішою серед ділових якостей.

Керівники верхньої ланки наділяють себе, насамперед, такими якостями, як відповідальність (70%), працьовитість (52%), організаторські здібності (48%) і компетентність (48%). Відзначимо, що наявність у собі такої

риси, як вміння слухати інших відзначили тільки 22% представників категорії керівників верхньої ланки, що певним чином свідчить про прихильність до авторитарного стиля керівництва.

Керівники ж середньої і нижньої ланок вважають, що мають, насамперед, такі якості: відповідальність (72%), працьовитість (54%), порядність (44%), компетентність (42%). Причому, тільки 28% представників цієї групи опитаних відзначили наявність у себе такої якості як організаторські здібності, що може свідчити про певні недоліки в кадровому доборі даної категорії співробітників.

Цей та інші чинники актуалізують питання якісного кадрового забезпечення місцевих органів влади для забезпечення високої ефективності їхньої діяльності та надання якісних публічних послуг, що розглядається далі.

Наявність висококваліфікованих співробітників, здатних на високому професійному рівні виконувати поставлені перед ними завдання, спільно діяти заради виконання місії своїх організацій, є однією з важливих передумов ефективного функціонування місцевих органів влади в Україні, надання ними якісних публічних послуг. Важливим етапом при формуванні дієздатної команди стає етап добору кадрів, на якому створюється підґрунтя задля ефективної роботи всієї організації.

І тут є важливим визначення того, які чинники враховувалися протягом останніх років при запрошенні нових працівників на роботу до місцевих органів влади. Головними критеріями у цьому процесі респондентами зазначаються такі: професіоналізм, компетентність (67%) та рівень освіти (48%). Крім того важливим визнається бажання працювати (38%).

Цікаво, що у низькоефективних організаціях важливими при запрошенні на роботу визнаються суб'єктивні, особистісні чинники, – особистісні зв'язки та спільність поглядів працівника з керівником, в той час як у високоефективних організаціях основними є високі професійні якості нових працівників (рис. 2.28).

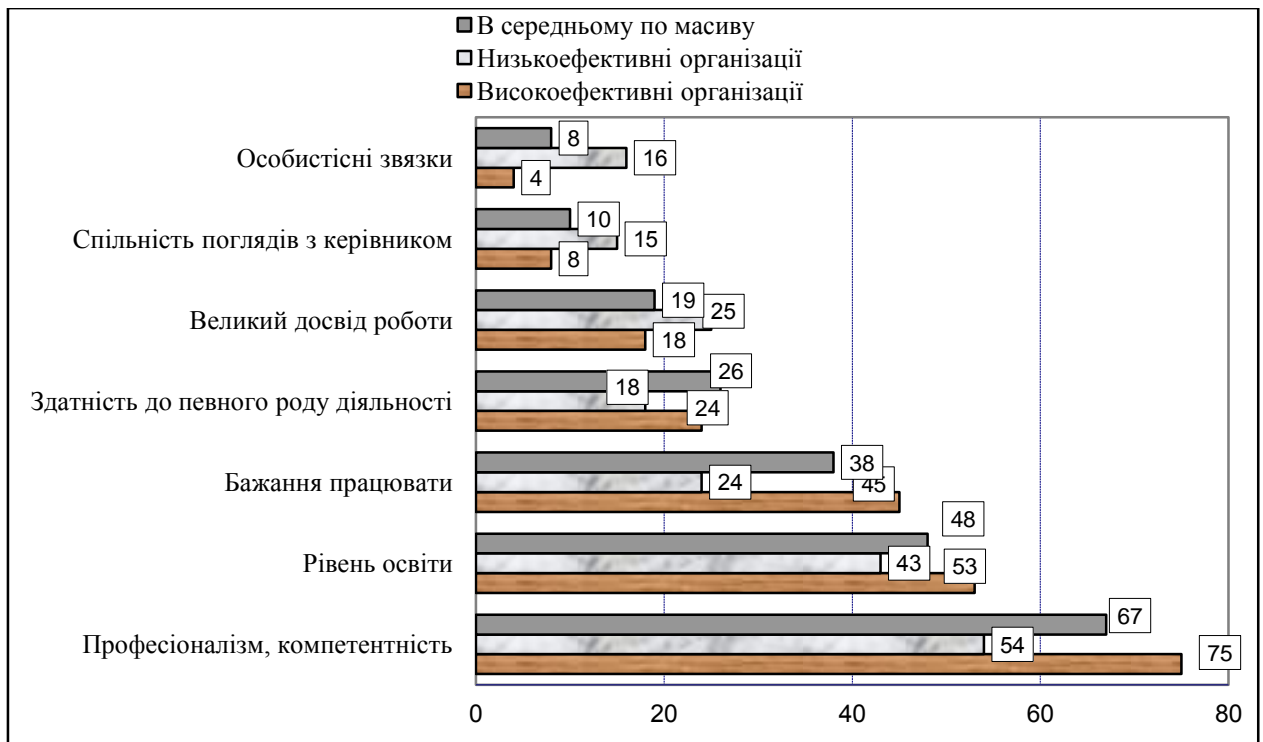


Рис. 2.28. Порівняльна оцінка головних чинників, які враховувалися при запрошенні людей на роботу (у % до всіх опитаних в кожній групі)

Основним шляхом формування кадрів та кадрового резерву в більшості організацій визнається залучення фахівців з інших публічних організацій (рис. 2.29). В низькоефективних же організаціях чималу роль під час формування резерву грає родинна приналежність до тих чи інших працівників організації. Також слід відмітити низький рівень уваги, що приділяється у всіх організаціях здібним випускникам ЗВО.

Основними мотивами, що зумовлюють бажання людей працювати в органах публічної влади, виступають, за оцінками респондентів, перш за все, матеріальні чинники, а саме: стабільна заробітна плата (62%) і перспективи відносно доброго пенсійного забезпечення (29%). Однак, для працівників високоєфективних організацій також досить важливим є отримання можливостей для самореалізації, самоствердження (29% проти 15% у низькоефективних організаціях) і отримання особистого задоволення від роботи (28% проти 16% відповідно), тобто окрім матеріальних мотивів, набуває значущості й аспект особистого розвитку, який стає реальним лише

при створенні в організації належних умов для реалізації власного потенціалу кожним працівником, а також запровадження вагомих стимулів і заохочень.

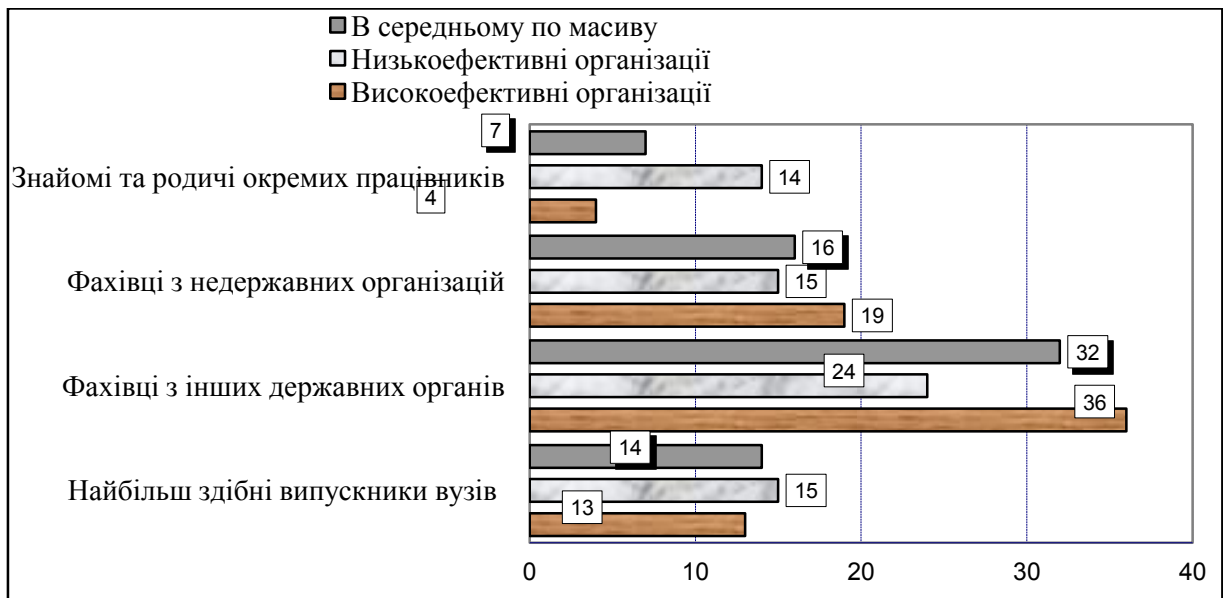


Рис. 2.29. Порівняльна оцінка основних шляхів формування кадрового резерву, які застосовуються в місцевих органах влади (у % до опитаних в кожній групі)

До речі, на думку опитаних, заохочення за добре виконану роботу, існування можливостей для кар'єрного росту відіграють важливу роль в ефективному виконанні державними службовцями своїх функціональних обов'язків. Так, 62% працівників високоєфективних органів публічної влади відмічають існування в їхніх організаціях дієвих засобів стимулювання роботи працівників, серед яких, в першу чергу, виділяються такі:

- грошове винагородження, преміювання (92%);
- нагородження грамотою, цінним подарунком (88%);
- зарахування до кадрового резерву (46%).

Для порівняння: тільки 48% працівників низькоефективних організацій відзначають існування таких заохочень. Подібна ситуація склалася і стосовно можливостей для кар'єрного просування. В високоєфективних організаціях такі можливості значно вище (рис. 2.30).

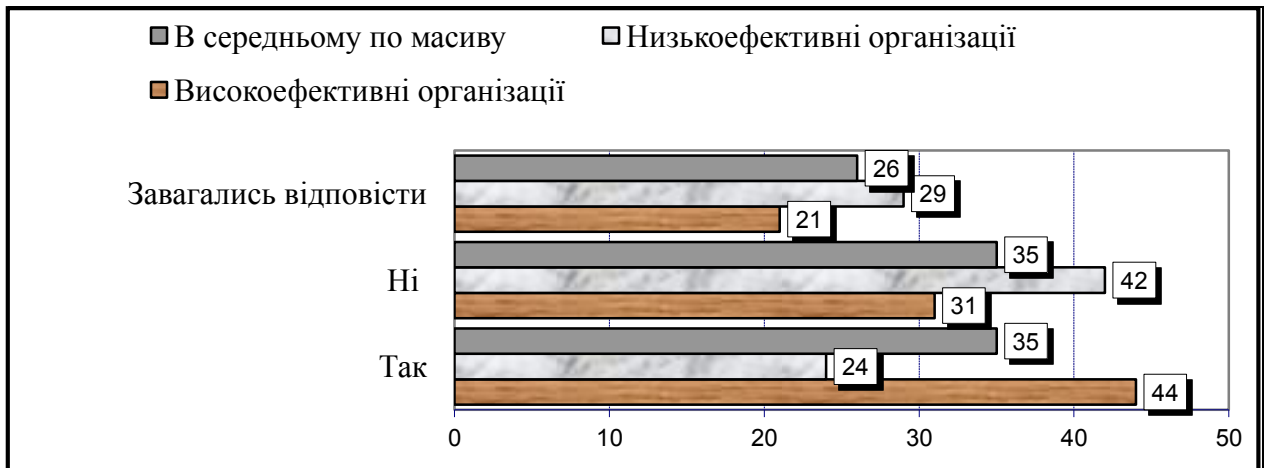


Рис. 2.30. Розподіл відповідей респондентів на запитання: “Чи існують у Вашій організації можливості для кар’єрного просування?” (у % до всіх опитаних в кожній групі)

Результати дослідження доводять важливість рівня компетентності окремих працівників, здатності ефективно виконувати свої посадові обов’язки для оптимального функціонування органів влади. В той же час, респонденти на сьогодні не можуть стверджувати про наявність в їх організаціях реальних дієвих механізмів перевірки ефективності діяльності окремих працівників (рис. 2.31).

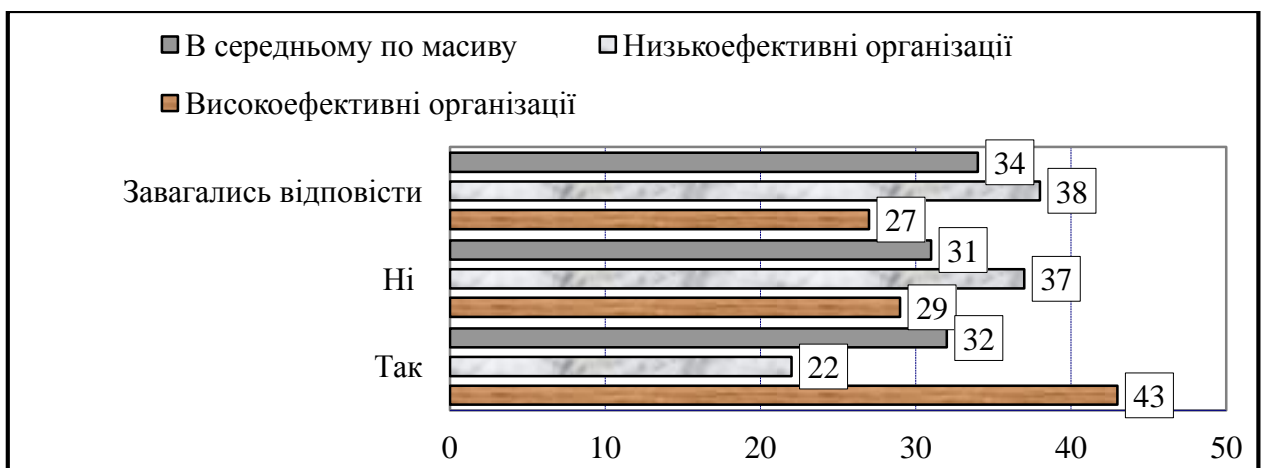


Рис. 2.31. Розподіл відповідей респондентів на запитання: “Чи існують у Вашій організації дієві механізми перевірки ефективності діяльності окремих працівників організації?” (у % до всіх опитаних в кожній групі)

Причому, існування таких механізмів є більш властивим для високоефективних організацій. Саме в цих організаціях для оцінки діяльності окремих працівників реально здійснюються такі заходи, як атестація, експертні оцінки, співбесіди, рейтингова оцінка роботи, облік відгуків відвідувачів, щотижневі наради-звіти, перехресні перевірки, розробка критеріїв оцінки діяльності працівників, залучення до перевірки представників інших, аналогічних за статусом організацій, структурних підрозділів тощо [72].

Однак, саме поняття ефективності, як оцінки діяльності окремого працівника, є досить складним щодо визначення його змісту. За відповідями респондентів можна виділити такі основні характеристики ефективного виконання окремим державним службовцем своїх функціональних обов'язків:

- оперативність виконання завдань (48%);
- максимальне дотримання своїх функціональних обов'язків (46%);
- грамотне використання існуючої правової бази (42% опитаних відзначили цей чинник);
- високий рівень володіння необхідними практичними вміннями та навичками (38%).

Саме за цими показниками оцінюється робота працівників високоефективних організацій (рис. 2.32). Такі ж чинники, як використання новітніх наукових досягнень у сфері своєї діяльності (9%), застосування інноваційних підходів до виконання своїх обов'язків (10%) і рівень володіння необхідними для даної посади теоретичними знаннями (16%) не вважаються опитаними як ті, за якими можна оцінювати ефективність діяльності окремих працівників органів влади.

Зрозуміло, що грамотне використання законодавчої бази, якісне та оперативне виконання державними службовцями своїх функціональних обов'язків, потребує від них володіння певними необхідними знаннями, вміннями та навичками.



Рис. 2.32. Порівняння відповідей респондентів на запитання щодо показників оцінки ефективності діяльності в їхніх організаціях (у % до всіх опитаних в кожній групі)

З цього приводу 69% опитаних співробітників високоефективних організацій відзначають наявність у більшості їхніх колег необхідних знань, вмінь та навичок для ефективного виконання завдань, що стоять перед ними, в той час як у низькоефективних організаціях цей показник дорівнює лише 52% (рис. 2.33).

Важливим чинником, що сприяє підвищенню рівня професійної підготовки працівників є професійне навчання, однією з ефективних форм якого вважається підвищення кваліфікації державних службовців. Більшість державних службовців, безумовно, проходить професійне навчання (підвищення кваліфікації) у відповідних навчальних закладах (рис. 2.34). Проте і в цьому разі у високоефективних організаціях відсоток тих, хто

проходив навчання, є дещо вищим.

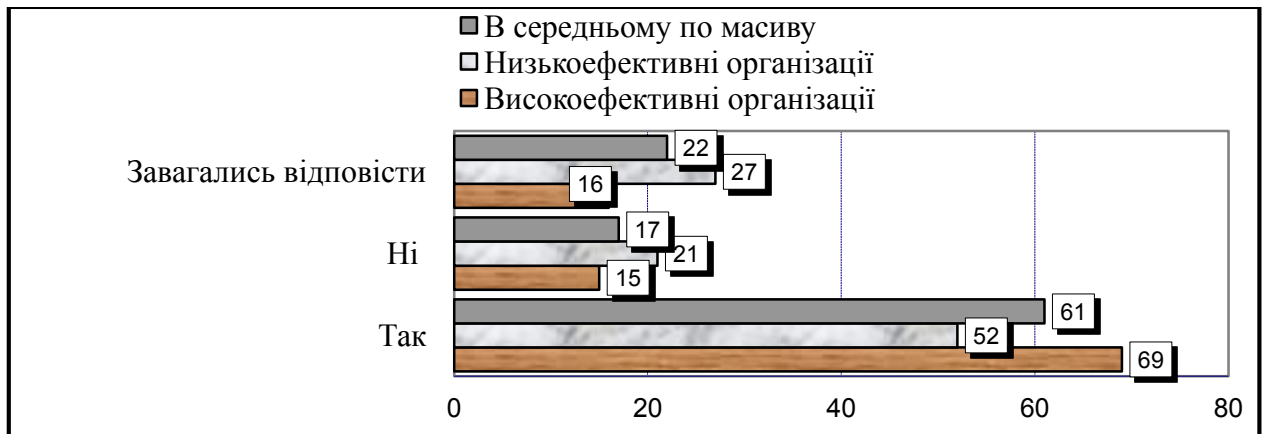


Рис. 2.33. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Чи вистачає у більшості Ваших колег необхідних знань, вмінь та навичок для ефективного виконання поставлених перед ними завдань?» (у % до всіх опитаних в кожній групі)

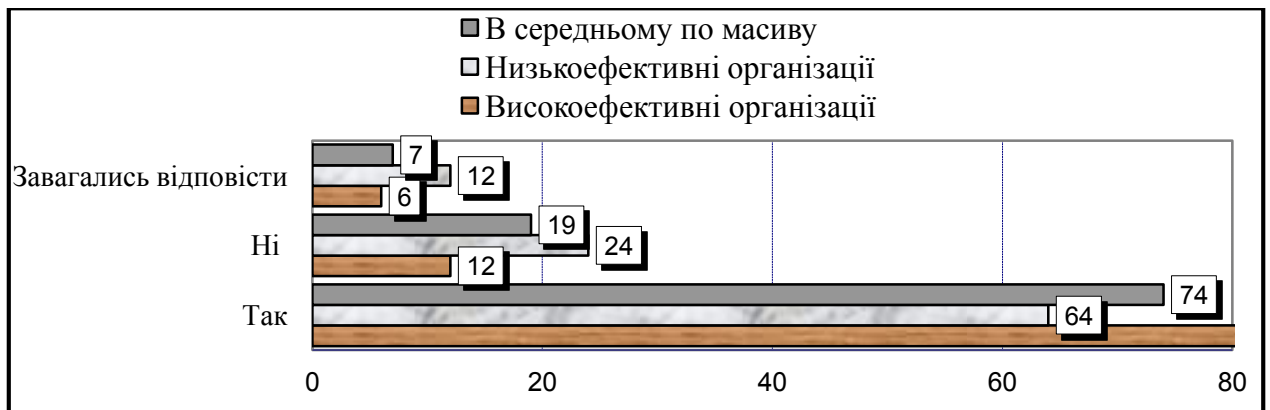


Рис. 2.34. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Чи проходили більшість Ваших колег професійне навчання або підвищення кваліфікації?» (у % до всіх опитаних в кожній групі)

Респондентам було задане запитання щодо того, хто повинен відігравати провідну роль у направленні публічних службовців на навчання та підвищення кваліфікації і яким чином повинно вирішуватися це питання. За результатами дослідження можна стверджувати, що найбільш сприятливою є така модель організації підвищення кваліфікації співробітників, коли



працівник сам висловлює зацікавленість у навчанні, а керівництво організації спільно із керівником кадрової служби організації задовольняє його потребу. Саме така модель найбільш розповсюджена у «високоєфективних» організаціях (табл. 2.2). Респондентам дозволялось з цього приводу вибрати два варіанти відповіді, тому сума перевищує 100% [78].

Натомість у низькоєфективних організаціях рішення про направлення працівника на курси підвищення кваліфікації подекуди приймаються без урахування інтересів останнього (табл. 2.3).

Таблиця 2.2

Розподіл відповідей співробітників високоєфективних організацій на запитання щодо того, хто відіграє провідну роль у направленні працівників на курси підвищення кваліфікації (у % до всіх опитаних)

Суб'єкт, який направив (викликав) респондента на навчання	Умови	
	Без попередніх консультацій з працівниками	За умов попередніх консультацій з працівниками
Керівництво організації	12	45
Керівник кадрової служби організації	4	27
Безпосередній начальник	1	21
Вищестоящий орган влади	8	12

Таблиця 2.3

Розподіл відповідей співробітників низькоєфективних організацій на запитання щодо того, хто відіграє провідну роль у направленні працівників на курси підвищення кваліфікації (у % до всіх опитаних)

Суб'єкт, який направив (викликав) респондента на навчання	Умови	
	Без попередніх консультацій з працівниками	За умов попередніх консультацій з працівниками
Керівництво організації	15	21
Керівник кадрової служби організації	12	25
Безпосередній начальник	10	18
Вищестоящий орган влади	12	9

Однією із важливих складових при організації навчального процесу на курсах підвищення кваліфікації можуть стати заняття, на яких самі державні службовці виступають з доповідями щодо власного позитивного досвіду у вирішенні певних робочих питань. За отриманими результатами 48% респондентів стверджують, що у них є позитивний досвід вирішення певних питань, визначених їхніми функціональними обов'язками. Причому, 66% з них згодні поділитися ним із своїми колегами на курсах підвищення кваліфікації.

Серед проблем, щодо розв'язання яких респонденти мають позитивний досвід і висловили бажання виступити перед колегами, можна виділити, в першу чергу, такі: виконання комплексних програм розвитку території, грамотне використання існуючої нормативно-правової бази, координація органів самоорганізації населення, розв'язання актуальних соціально-економічних проблем, робота в команді, розподіл обов'язків та взаємна заміна співробітників, прозорість і відкритість діяльності підрозділу, організація та планування роботи, якісне виконання завдань при мінімальних матеріальних та людських затратах, проведення ротації кадрів, контроль над діяльністю підрозділу та працівників, проведення іміджевих акцій, надання адресної допомоги тим, хто її потребує, робота з молоддю.

Ще одним фактором запозичення позитивного досвіду та підвищення ефективності виконання окремим державним службовцем своїх функціональних обов'язків є стажування у вищих за статусом організаціях, – 77% опитаних відзначають, що така форма підвищення кваліфікації сприятиме більш глибокому розумінню проблем, що виникають у різних ланках управління. В той же час лише 30% респондентів відзначили, що деякі співробітники їхніх організацій перебували на такому стажуванні.

Таким чином, отримані результати дають можливість зробити декілька висновків. По-перше, характерними чинниками, що сприяють ефективному функціонуванню місцевих органів влади, є використання об'єктивних критеріїв оцінки (професіоналізм, компетентність) під час запрошення

співробітників на роботу та формування кадрового резерву.

По-друге, головним критерієм, за яким можна визначати ефективність виконання окремим публічним службовцем своїх функціональних обов'язків є оперативне виконання завдань за умов грамотного використання існуючої законодавчої бази, що стає неможливим без високого рівня володіння необхідними для даної посади практичними вміннями та навичками.

По-третє, професійне навчання та підвищення кваліфікації публічних службовців стає важливим елементом зростання ефективності праці окремих працівників органів публічної влади, в тому числі і завдяки отриманню можливостей запозичення під час навчання досвіду своїх колег.

2.4. Рівень володіння працівниками органів публічної влади необхідними знаннями, вміннями і навичками

Професійна підготовка співробітників, рівень володіння ними необхідними для виконання своїх завдань знаннями, вміннями і навичками є, як відзначалося вище, чинником, що значно впливає на ефективність діяльності організацій, в яких вони працюють.

Аналізуючи загальні результати по всьому масиву респондентів, слід зазначити, що найкраще вони володіють такими професійними знаннями, вміннями і навичками (за шкалою від -2 до 2, де -2 означає повне не володіння даним знанням, умінням, навичкою; -1 – недосконале володіння; 0 – утрудненість в оцінці рівня володіння; 1 – добре володіння, але не повною мірою; 2 - володіння повною мірою):

- спілкуватися по телефону (індекс володіння дорівнює 1,34);
- користуватися інформацією, що йде від вищестоящих інстанцій (1,31);
- користуватися інформацією, що йде від колег по організації (1,30);
- налагоджувати і підтримувати добрі робочі стосунки з іншими працівниками організації (1,30);

- планувати власну роботу (1,27).

А гірше за все респонденти володіють такими знаннями, вміннями і навичками:

- захищати комп'ютерну інформацію від доступу і вірусів (-0,22);
- швидко набирати текст на комп'ютері (0,01);
- заручатися підтримкою авторитетів суспільної думки, неформальних лідерів груп та використовувати її (0,12);
- виступати перед великою аудиторією, телекамерами (0,24);
- використовувати в повсякденній діяльності останні досягнення в області сучасних інформаційних технологій (0,34);
- використовувати соціологічні методи збору й аналізу інформації (0,35).

Тобто, як видно, найкращим чином респонденти уміють взаємодіяти з іншими (як з працівниками власної організації, так і з працівниками інших організацій), а гірше за все володіють навичками роботи з комп'ютером, що підтверджує попередні висновки.

Представники верхньої ланки керівного складу органів виконавчої влади відзначили, що найкраще вони володіють такими знаннями, вміннями і навичками як:

- структурувати інформацію (1,54);
- користуватися інформацією, що йде від колег по організації (1,53);
- користуватися інформацією, що йде від вищестоящих інстанцій (1,49);
- користуватися інформацією, що йде знизу (1,44);
- спілкуватися по телефону (1,43).

Гірше за все вони володіють такими знаннями, вміннями і навичками:

- захищати комп'ютерну інформацію від доступу і вірусів (-0,78);
- швидко набирати текст на комп'ютері (-0,67);
- працювати з комп'ютером на рівні користувача (-0,29);
- використовувати в повсякденній діяльності останні досягнення в

області сучасних інформаційних технологій (0,25);

– використовувати сучасні методи прийому і передачі інформації (0,36).

Представники середньої і нижньої керівної ланки органів виконавчої влади відзначили, що найкраще вони володіють такими знаннями, вміннями і навичками як:

- спілкуватися по телефону (1,10);
- користуватися інформацією, що йде від вищих інстанцій (1,39);
- користуватися інформацією, що йде від колег по організації (1,35);
- планувати власну роботу (1,33);
- користуватися інформацією, що йде знизу (1,29);
- складати й оформляти ділові документи (1,28).

Гірше ж за все такими:

– захищати комп'ютерну інформацію від доступу і вірусів (-0,28);

– швидко набирати текст на комп'ютері (-0,22);

– заручатися підтримкою авторитетів суспільної думки, неформальних лідерів груп та використовувати її (0,25);

– використовувати в повсякденній діяльності останні досягнення в області сучасних інформаційних технологій (0,30);

– використовувати соціологічні методи збору й аналізу інформації (0,41).

Підсумовуючи ці дані, можна відзначити, що найбільша прогалина у знаннях, навичках і вміннях керівників – це робота з комп'ютером і володіння сучасними інформаційними технологіями. Але слід зазначити, що, крім вищезгаданого, серед керівників середньої і нижньої ланки існує потреба в поліпшенні вміння налагоджувати стосунки з лідерами суспільної думки і використанні соціологічних методів збору і аналізу інформації.

Рядові співробітники найкраще володіють такими знаннями, вміннями і навичками:

- спілкуватися по телефону (1,30);

- налагоджувати і підтримувати добрі робочі стосунки з іншими працівниками організації (1,29);
- користуватися інформацією, що йде від колег по організації (1,25);
- користуватися інформацією, що йде від вищестоящих інстанцій (1,24);
- правильно організовувати своє робоче місце (1,24).

А гірше за все такими:

- захищати комп'ютерну інформацію від доступу і вірусів (-0,12);
- заручатися підтримкою авторитетів суспільної думки, неформальних лідерів груп та використовувати її (-0,03);
- виступати перед великою аудиторією, телекамерами (0,02);
- швидко набирати текст на комп'ютері (0,25);
- використовувати соціологічні методи збору й аналізу інформації (0,29).

Як видно, найбільшого вдосконалення у рядових співробітників вимагають знання, вміння і навички роботи з комп'ютером, аудиторією і неформальними лідерами груп.

Таким чином, аналіз загальних даних показав, що невміння використовувати сучасні методи прийому і передачі інформації, на належному професійному рівні працювати із сучасними інформаційно-комунікаційними технологіями та технічними засобами є головним недоліком практично всіх категорій опитаних, тому для підвищення загальної внутрішньої ефективності органів публічної влади необхідно підвищити загальний рівень знань, вмінь і навичок публічних службовців у цій галузі.

За подальшого аналізу рівня володіння знаннями, вміннями та навичками різних категорій респондентів винесемо вищевказаний професійний недолік «за дужки», маючи на увазі, що вдосконалення знань, вмінь і навичок у цій сфері (тією чи іншою мірою) потребують практично всі категорії працівників органів влади.

Для аналізу ж результатів дослідження за різними категоріями

респондентів залежно від їхніх профілюючих видів діяльності всі знання, вміння і навички, що пропонувалися респондентам для розгляду, було попередньо розподілено на кілька груп за ступенем їхньої важливості для виконання конкретних видів робіт (табл. 2.4), що дозволило виділити основні професійні прогалани для тієї чи іншої категорії опитаних.

Таблиця 2.4

## Необхідні вміння та навички для виконання певних видів робіт

№	Вміння та навички
Ведення документації	
1.	Грамотно використовувати законодавчу базу
2.	Забезпечувати захист і збереження інформації
3.	Класифікувати документацію
4.	Планувати власну роботу
5.	Правильно організовувати своє робоче місце
6.	Представляти результати виконаної роботи перед керівництвом
7.	Складати і оформляти ділові документи
8.	Стисло і конкретно формулювати основні положення, смисл документа, що складається
Взаємодія з іншими організаціями, працівниками	
9.	Вислухувати і враховувати думки інших
10.	Відстоювати свою точку зору
11.	Входити в довір'я до інших людей
12.	Контролювати свої емоції
13.	Налагоджувати ділові контакти
14.	Спілкуватися по телефону
Взаємодія усередині організації з іншими працівниками	
15.	Вислухувати і враховувати думки інших
16.	Відстоювати свою точку зору
17.	Згладжувати протиріччя і конфлікти всередині організації (підрозділу)
18.	Контролювати свої емоції

19.	Користуватися інформацією, що йде від колег по організації
20.	Налагоджувати і підтримувати добрі робочі відносини з іншими працівниками організації
21.	Приймати і використовувати конструктивну критику від інших
22.	Своєчасно реагувати на зміни, що відбуваються як всередині організації, так і за її межами
Використання засобів зв'язку	
23.	Використовувати сучасні методи прийому і передачі інформації
24.	Спілкуватися по телефону
Використання комп'ютерної техніки	
25.	Використовувати в повсякденній діяльності останні досягнення в області сучасних інформаційних технологій
26.	Використовувати сучасні методи прийому і передачі інформації
27.	Забезпечувати захист і збереження інформації
28.	Захищати комп'ютерну інформацію від доступу і вірусів
29.	Працювати з комп'ютером на рівні користувача
30.	Швидко набирати текст на комп'ютері
Організація і проведення масових заходів	
31.	Використовувати і заручатися підтримкою авторитетів громадської думки, неформальних лідерів груп
32.	Виступати перед великою аудиторією, телекамерами
33.	Контролювати хід проведення масових заходів
34.	Організовувати масові заходи
Збір та аналіз інформації	
35.	Виділяти загальні закономірності, тенденції, знаходити аналогії
36.	Визначати ступінь достовірності інформації
37.	Використовувати для аналізу інформації вторинні дані
38.	Використовувати соціологічні методи збору і аналізу інформації
39.	Користуватися інформацією, вихідною від вищестоящих інстанцій
40.	Користуватися інформацією, що йде "знизу"
41.	Користуватися інформацією, що йде від колег по організації
42.	Наочно і доступно подавати інформацію
43.	Оперувати статистичними даними



44.	Представляти результати виконаної роботи перед керівництвом
45.	Прогнозувати розвиток якої-небудь події (процесу)
46.	Робити висновки і правильно формулювати їх
47.	Стисло і доступно викладати свої думки
48.	Стисло і конкретно формулювати основні положення, смисл документа, що складається
49.	Структурувати інформацію (важлива, другорядна і т.п.);
Перевірка, контроль, інструктування працівників	
50.	Вірно оцінювати і використати здібності і можливості колег по службі
51.	Давати практичні поради
52.	Мотивувати, зацікавлювати колег (підлеглих) у виконанні якого-небудь завдання
Планування та організація роботи	
53.	Вірно оцінювати і використати здібності і можливості колег по службі
54.	Керувати людьми, відчувати їх настрої
55.	Мотивувати, зацікавлювати колег (підлеглих) у виконанні якого-небудь завдання
56.	Організовувати і контролювати виконання підрозділом, окремими співробітниками поставлених завдань, функцій
57.	Планувати власну роботу
58.	Планувати і організовувати роботу організації (підрозділу)
59.	Своєчасно реагувати на зміни, що відбуваються як всередині організації, так і за її межами
60.	Ставити цілі і досягати їх
Прийом відвідувачів	
61.	Вислухувати і враховувати думки інших
62.	Входити в довір'я до інших людей
63.	Грамотно використовувати законодавчу базу
64.	Давати практичні поради
65.	Контролювати свої емоції

Участь у нарадах, зборах	
66.	Вислухувати і враховувати думки інших
67.	Відстоювати свою точку зору
68.	Давати практичні поради
69.	Робити висновки і правильно формулювати їх
70.	Стисло і доступно викладати свої думки

Для тих респондентів, у роботі яких ведення документації займає 50 і більше відсотків робочого часу, найбільш незасвоєними є вміння грамотно використовувати законодавчу базу (23% респондентів у цій групі зазначили, що вони в тій чи іншій мірі не володіють даним вмінням, або завагалися визначити рівень власної професійної майстерності з цього приводу, що враховувалося як негативна оцінка власних вмінь; індекс володіння дорівнює 1,00<sup>↓</sup>) і уміння забезпечувати захист і збереження інформації (20%; 1,02<sup>↓</sup>). При цьому використовуємо такі позначки: <sup>↓</sup> – значно нижче, ніж в середньому по масиву, <sup>↑</sup> – значно більше, ніж в середньому по масиву.

Для тих, хто значну частину свого робочого часу витрачає на взаємодію з іншими організаціями, людьми, що не є працівниками організації найбільшим професійним недоліком є вміння входити в довіру до інших людей (29%; 0,96<sup>↑</sup>), і обстоювати свою точку зору (23%; 1,04<sup>↑</sup>).

Для тих, хто, головним чином, займається взаємодією усередині організації з іншими працівниками, найбільш незасвоєними є вміння згладжувати протиріччя і конфлікти усередині організації (29%; 0,89<sup>↑</sup>) і вчасно реагувати на зміни, що відбуваються як усередині організації, так і за її межами (23%; 0,97).

Ті, хто найчастіше використовують у повсякденній роботі засоби зв'язку, недостатньо володіють сучасними методами прийому і передачі інформації (39%; 0,64<sup>↑</sup>).

Найбільшою професійною проблемою для тих, хто в основному у своїй

роботі працює з комп'ютерною технікою є вміння захищати комп'ютерну інформацію від доступу і вірусів (39%; 0,57<sup>↑</sup>), використовувати в повсякденній діяльності останні досягнення в області сучасних інформаційних технологій (40%; 0,68<sup>↑</sup>), швидко набирати текст на комп'ютері (27%; 0,91<sup>↑</sup>).

Співробітники, основним у роботі яких є організація і проведення масових заходів на невисокому рівні володіють вмінням заручатися підтримкою авторитетів суспільної думки, неформальних лідерів груп та використовувати її (47%; 0,55<sup>↑</sup>) і виступати перед великий аудиторію, телекамерами (36%; 0,71<sup>↑</sup>).

Для тих, хто 50% і більше свого робочого часу витрачає на збір і аналіз інформації найбільш незасвоєними є вміння використовувати соціологічні методи збору й аналізу інформації (44%; 0,45<sup>↑</sup>), прогнозувати розвиток якої-небудь події, процесу (34%; 0,72) і виділяти загальні закономірності, тенденції, знаходити аналогії (34%; 0,80).

Ті співробітники, що головним чином займаються перевіркою, контролем, інструктуванням працівників, найменш добре володіють вмінням мотивувати, зацікавлювати колег (підлеглих) у виконанні якогось завдання (25%; 1,03<sup>↑</sup>).

Для респондентів, що значну частину свого робочого часу витрачають на планування й організацію роботи організації (окремого підрозділу) головними професійними прогалинами є такі вміння, як керувати людьми, відчувати їхні настрої (34%; 0,79) і мотивувати, зацікавлювати колег (підлеглих) у виконанні якогось завдання (25%; 0,94<sup>↑</sup>).

Респонденти, що головним чином займаються прийомом відвідувачів, відзначили, що найскладніше для них – це входити в довіру до інших людей (24%; 1,00) і контролювати свої емоції (21%; 1,00).

Нарешті, для тих респондентів, хто 50 і більше відсотків робочого часу витрачають на участь у нарадах і зборах, головною проблемою є вміння давати практичні поради (23%; 1,00).

Окрім аналізу професійних прогалин за категоріями респондентів

залежно від основних видів робіт, що виконуються ними, було здійснено аналогічний аналіз за категоріями респондентів, залежно від підрозділів, в яких вони працюють. При цьому враховувався також розподіл їхнього робочого часу за різними видами діяльності.

Працівники управлінь і відділів соціального захисту населення, з гуманітарних питань, по роботі зі зверненнями громадян, праці і зайнятості населення значну частину свого робочого часу витрачають на прийом відвідувачів (40 % робочого часу) і ведення документації (40%). Для них найбільш необхідним з метою вирішення практичних завдань у роботі є удосконалення таких знань, вмінь і навичок: входити в довіру до інших людей (26% респондентів у цій групі відзначили, що вони в тій чи іншій мірі не володіють даним умінням, або завагалися визначити рівень власної професійної майстерності з цього приводу; індекс володіння дорівнює 0,98<sup>↓</sup>); грамотно використовувати законодавчу базу (20%; 1,04); класифікувати документацію (22%; 1,04<sup>↓</sup>).

У співробітників апарата при керівництві велику частину робочого часу займає ведення документації (32%), взаємодія усередині організації з іншими співробітниками (28%) і взаємодія з іншими організаціями, людьми, що не є працівниками організації (27%). Найбільш необхідним для них є поліпшення володіння такими знаннями, вміннями і навичками: згладжувати протиріччя і конфлікти усередині організації або підрозділу (23%; 0,89<sup>↑</sup>); входити в довіру до інших людей (26%; 0,94); контролювати свої емоції (18%; 0,95<sup>↓</sup>).

У працівників контрольно-ревізійних управлінь і відділів бухгалтерського обліку 53% робочого часу витрачається на ведення документації, 23% – на взаємодію з іншими організаціями, людьми, що не є працівниками організації. Для представників цієї категорії опитаних найбільшого вдосконалення вимагають такі знання, вміння і навички: налагоджувати ділові контакти (33%; 0,83<sup>↓</sup>); обстоювати свою точку зору (25%; 0,95<sup>↓</sup>); стисло та конкретно формулювати основні положення документа, що складається, (25%; 0,97<sup>↓</sup>).

У співробітників фінансових і економічних управлінь і відділів 34% робочого часу витрачається на збір і аналіз інформації, 31% – на ведення документації, 25% – на взаємодію з іншими організаціями, людьми, що не є працівниками організації. Для них найбільш актуальним є вдосконалення таких знань, вмінь і навичок: використовувати соціологічні методи збору й аналізу інформації (45%; 0,33); виділяти загальні закономірності, тенденції, знаходити аналогії (28%; 0,79<sup>↑</sup>); прогнозувати розвиток якої-небудь події, процесу (28%; 0,80<sup>↑</sup>); використовувати для аналізу інформації вторинні дані (25%; 0,82<sup>↑</sup>).

Основну частину робочого часу співробітників управлінь і відділів сім'ї та молоді, у справах неповнолітніх, фізичної культури і спорту займають такі види роботи як взаємодія з іншими організаціями, людьми, що не є працівниками організації (33%), ведення документації (32%), організація і проведення масових заходів (28%). Найбільш необхідним для представників цієї групи опитаних є поліпшення таких знань, вмінь і навичок: заручатися підтримкою авторитетів суспільної думки, неформальних лідерів груп та використовувати її (55%; 0,32<sup>↑</sup>); виступати перед великою аудиторією, телекамерами (46%; 0,55<sup>↑</sup>); контролювати хід проведення масових заходів (29%; 0,55<sup>↑</sup>); входити в довіру до інших людей (32%; 0,79<sup>↓</sup>).

Співробітники управлінь і відділів агропромислового комплексу переважно витрачають свій робочий час на збір та аналіз інформації (28%), ведення документації (27%), взаємодію з іншими організаціями, людьми, що не є працівниками організації (22%). Представники даної категорії мають потребу в удосконаленні таких знань, вмінь і навичок: прогнозувати розвиток якої-небудь події, процесу (33%; 0,74); входити в довіру до інших людей (27%; 0,80<sup>↓</sup>); грамотно використовувати законодавчу базу (24%; 0,89<sup>↓</sup>).

У працівників організаційних і загальних відділів значну частину робочого часу займає ведення документації (40%), взаємодія усередині організації з іншими співробітниками (23%) і використання засобів зв'язку (23%). Найбільш необхідним для них є поліпшення володіння такими

знаннями, вміннями і навичками: використовувати сучасні методи прийому і передачі інформації (41%; 0,51<sup>↓</sup>); планувати та організувати роботу організації (27%; 0,83); грамотно використовувати законодавчу базу (24%; 0,96<sup>↓</sup>).

Співробітники управлінь і відділів освіти свій робочий час витрачають, переважно, на ведення документації (38%), збір і аналіз інформації (32%) і на взаємодію усередині організації з іншими співробітниками (27%). Найбільшого вдосконалення для вирішення практичних завдань у їхній роботі потребують такі знання, вміння і навички: використовувати для аналізу інформації вторинні дані (23%; 0,84<sup>↑</sup>); прогнозувати розвиток якої-небудь події, процесу (28%; 0,89<sup>↑</sup>); приймати і використовувати конструктивну критику від інших (15%; 0,91<sup>↓</sup>) [73].

Таким чином, можна відзначити, що багатьом співробітникам місцевих органів публічної влади не вистачає знань, вмінь та навичок, необхідних у їхній практичній роботі. Найбільшим професійним недоліком є низький рівень володіння вмінням користуватися комп'ютерною технікою і володіння сучасними інформаційними технологіями.

### Висновки до другого розділу

Результати емпіричних досліджень, що спрямовані на визначення чинників, котрі впливають на ефективність діяльності місцевих органів влади в Україні та надання ними якісних публічних послуг, дають можливість відзначити таке:

1. Головними проблемами у діяльності місцевих органів влади в Україні є такі: відсутність чіткого розмежування повноважень між владними суб'єктами; низький рівень матеріальної забезпеченості діяльності організацій і оплати працівників; використання старих механізмів управління, що проявляється у наявності негнучких неадаптивних організаційних структур та

недостатньої прозорості власної діяльності; невміння максимально використати всі свої потенційні можливості, надані чинним законодавством.

2. Для ефективного подолання проблем соціально-економічного розвитку територій можна, виходячи із думок респондентів, виокремити такі основні напрямки діяльності місцевих органів влади: розвиток активних комунікативних відносин з населенням відповідних територій; створення належних умов для розвитку малого бізнесу; залучення до прийняття управлінських рішень представників громадськості, експертів, фахівців-науковців з певних питань; надання адресної допомоги малозахищеним верствам населення, встановлення пільг та субсидій на місцевому рівні для оплати ними комунальних послуг; жорсткий контроль за використанням коштів місцевих бюджетів, пошук нових джерел фінансування.

3. До основних показників, за якими можна оцінювати діяльність місцевих органів влади в Україні, слід віднести підвищення рівня добробуту територіальної громади, задоволеність територіальної громади їх діяльністю та використання всіх можливостей, що надані чинним законодавством, в тому числі і у сфері здійснення власної господарської діяльності. А головними критеріями оцінки ефективності роботи окремих працівників місцевих органів влади слід вважати: оперативність виконання завдань, що ставляться; володіння необхідними практичними вміннями та навичками; прагнення до навчання та покращання результатів власної діяльності; компетентність у різних сферах діяльності організації; грамотне використання існуючої правової бази.

4. До основних чинників, що сприяють ефективній роботі місцевих органів влади належать такі: існування на рівні організації одного центру прийняття стратегічних рішень; комфортна психологічна обстановка в колективі; наявність чіткого розподілу повноважень між підрозділами на рівні організації; домінування на рівні окремих підрозділів консенсусних форм розв'язання виникаючих проблем; здійснення добору працівників виключно згідно із їхніми професійними якостями; запровадження дієвих механізмів

мотивування і заохочення працівників; реальне налагодження взаємодії з громадськістю.

5. Значна кількість працівників місцевих органів влади не пов'язує місію своєї організації безпосередньо з громадянами, не розглядаючи їх як клієнтів, що може негативно впливати на ефективність діяльності даних організацій, на виконання професійних обов'язків їх працівниками. При цьому багатьом співробітникам місцевих органів влади не вистачає знань, умінь і навичок, необхідних у їхній практичній роботі. Найбільшим професійним недоліком є низький рівень володіння вмінням користуватися комп'ютерною технікою і володіння сучасними інформаційними технологіями.

6. Структура організацій, у яких було проведене дослідження, вимагає певного удосконалення, особливо стосовно підвищення чіткості структури внутрішньої підпорядкованості і поліпшення структури внутрішніх інформаційних потоків. Також можна констатувати невідповідність між наявною структурою робочого часу багатьох співробітників місцевих органів влади і тією, котра необхідна для забезпечення ефективної роботи цих організацій. Основний недолік полягає в тому, що занадто багато часу йде на ведення документації, на «паперову» роботу і що недостатньо використовуються сучасні можливості інформаційно-комунікаційних технологій.



## РОЗДІЛ 3

### ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ НАДАННЯМ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

#### 3.1. Управління якістю надання публічних послуг

До промислової революції ремісники і виробляли, і контролювали якість своєї продукції. Масове виробництво перетворило підтримку якості на проблему. Було запроваджено відділи контролю якості, які перевіряли зразки виробленої продукції. Були розроблені статистичні підходи до вимірювання якості. Для вимірювання та звітування про якість використовувалися контрольні карти та методи відбору зразків. Відомі дослідники Демінг і Джуран [153] переконували менеджерів відомих компаній, що поліпшення якості відкриє нові ринки для країни і приведе до економічного успіху.

Занепокоєння якістю також почало з'являтися у сфері публічних послуг. Зокрема, Уолш [345] розглядає це як еволюційний розвиток, який відображає зростання сфери надання публічних послуг. У перші роки післявоєнної держави загального добробуту акцент робився на кількості, адже існувала очевидна потреба у більшій кількості житла, якісній освіті та більшій кількості медичних послуг. До цього додалося прагнення до швидкого реагування, варіативності та вибору – всіх елементів якості. Уолш вбачає у цьому чотири причини:

- Законодавчі зміни, такі як обов'язковість проведення конкурсних торгів
- Фінансові обмеження, що змушують переосмислити, як найкраще використовувати ресурси
- Скарги на зниження стандартів у таких сферах, як транспорт, освіта та охорона здоров'я
- Зростаюче занепокоєння ефективністю на протипагу економії та результативності.

Існують також внутрішні причини для занепокоєння щодо якості публічних послуг:

- Необхідність аналізу вигод, а також аналізу витрат.
- Розвиток внутрішнього аудиту та занепокоєння щодо якості та співвідношення ціни і якості.
  - «Великі ідеї», такі як «досконалість управління» та «загальне управління якістю».
  - Демотивація працівників за допомогою управління результативністю.

Все це викликало реалізацію практичних кроків щодо управління якістю в публічній сфері у різних країнах. Так, Лейбористська партія Великої Британії запровадила концепцію «найкращої якості» у 1998 році. Дана концепція підкреслила існуючу потребу в тому, щоб публічні послуги забезпечували співвідношення ціни та якості [200]. Законодавчим обов'язком постачальників послуг стало консультування з користувачами послуг, платниками податків та представниками приватного сектору щодо вартості та якості публічних послуг у їхньому регіоні. Деякі стандарти якості повинні були бути встановлені центральним урядом, але інші стандарти якості мали бути встановлені та вимірювані на місцевому рівні.

У свою чергу, Поллітт і Букаерт [304] відобразили складну картину різноманітного покращення якості публічних послуг у Європі. Вони також відзначили деякі загальні тенденції, включаючи перехід від традиційного ієрархічного і патерналістського управління до більш партисипативного підходу до управління та надання публічних послуг. Традиційно політичні лідери визначали, які послуги мають надаватися, на яких умовах і кому. Професійні державні службовці управляли та надавали їх. Стандарти якості визначалися внутрішньо, як правило, менеджерами та політиками. На тлі цього користувачі послуг, як правило, були пасивними споживачами. Але починаючи з 1990-х років по всій Західній Європі з різною швидкістю та з різними деталями почали розвиватися нові відносини між користувачами і

постачальниками послуг. З громадянами почали консультуватися щодо стандартів якості і того, як їх можна впровадити. Цей перехід від надання публічних послуг за допомогою бюрократичного стилю управління до партисипативного, орієнтованого на якість стилю управління призвів у свою чергу і до деяких змін в організаційній структурі органів публічної влади.

Поряд з цим, слід зазначити, що не існує єдиного визначення якості. Визначення включають посилення на відповідність, специфікацію, придатність для певної мети або реагування на споживачів чи клієнтів [252]. Якщо публічні послуги мають на меті забезпечити те, чого очікують користувачі, це означає, що менеджери публічних послуг повинні дбати про управління очікуваннями користувачів, а також про розробку процесу надання послуг. Користувачі можуть мати очікування щодо безпеки, дизайну та відповідності. Люди, які користуються публічними послугами, мають право припускати, що тим самим вони не піддають ризику себе чи своїх утриманців. Це покладає на всіх публічних службовців тягар або обов'язок піклування про них.

Користувачі послуг також мають право розраховувати на те, що послуги були продумані до дрібниць. Якість також означає, що має бути розумна відповідність між задумом і фактично наданою послугою. Навчання і нагляд за персоналом, а також середовище, в якому надаються послуги, безпосередньо впливають на їхню відповідність вимогам. Наприклад, у публічній бібліотеці книги мають бути не лише в хорошому стані і їх легко знайти, але й персонал має бути навчений спілкуванню з клієнтами, а приміщення бібліотеки має бути затишним. Доступність послуг також є дуже важливою. Виходячи з подібних міркувань, Дін та Еванс [198] вважають, що якість – це відповідність або перевищення очікувань клієнта.

Отже, важливою складовою процесу надання публічних послуг є контроль якості. Контроль якості ґрунтується на перевірці послуги після її надання та порівнянні її якості з попередньою специфікацією. Якщо послуга не відповідає специфікації, іноді можна дещо зробити, щоб виправити

ситуацію надалі. Контроль якості може допомогти зменшити кількість випадків низької якості, якщо існує покарання за невиконання специфікацій якості або коли існує винагорода за постійне дотримання стандартів якості послуг. Проблема такого підходу полягає в тому, що низька якість надання публічних послуг часто може спричинити непоправну шкоду, наприклад, коли рятувальні служби запізнилися, телефони не працюють, поїзди скасовані, пошта загублена, багаж викрадений, літаки розбилися, пороми потонули, правосуддя не здійснилося або питна вода була отруєна. Часто шкоду, завдану такими збоями в роботі державних служб, важко виправити.

Якщо контроль якості полягає в тому, щоб зробити все правильно з другого разу, то забезпечення якості полягає в тому, щоб зробити все правильно з першого разу, тобто в тому, щоб запобігти виникненню проблем з якістю відразу. Існує низка систем забезпечення якості, наприклад, міжнародно визнана система забезпечення якості відома як ISO 9000. Але вартість дотримання критеріїв якості, визначених цими стандартами, є дуже високою. Ці витрати не можуть бути відшкодовані місцевою владою за рахунок підвищення конкурентоспроможності або збільшення прибутків, як це може бути у випадку з публічними послугами, що надаються приватними організаціями. Якщо ISO 9000 стане обов'язковою умовою для участі в тендерах на отримання контрактів на надання послуг, то невеликі публічні організації та деякі організації волонтерського сектору можуть бути виключені з цього процесу, оскільки витрати на сертифікацію за стандартом ISO 9000 можуть виявитися непомірно високими.

Підвищення якості часто ґрунтується на письмових процедурах. Вони можуть стати надмірно бюрократизованими і перешкоджати інноваціям та швидкому реагуванню, які є ознакою багатьох високоякісних публічних послуг. Якщо процедури були написані без консультацій з безпосередніми виконавцями, може бути важко мотивувати персонал дотримуватися їх. Користувачі послуг повинні бути ключовими учасниками процесу, але їм може бракувати технічних знань, необхідних для написання стандартів якості

в таких сферах, як контроль за забрудненням, будівництво доріг, боротьба з інфекційними захворюваннями, запобігання пожежам, порушення патентного права або виявлення комп'ютерного шахрайства. Поллітт [300] припускає, що професіонали вважають, що тільки вони знають найкраще, і зазвичай встановлюють стандарти, які не обов'язково є стандартами, що їх встановили б користувачі послуг. Через це, наприклад, у Великій Британії ініціатива «Найкраща цінність» наголошує на необхідності підходу «зацікавлених сторін» до визначення стандартів якості. Забезпечення якості передбачає встановлення стандартів якості для окремих систем та елементів надання послуг, але не враховує, як вони пов'язані між собою. Це може призвести до формування «культури обережності», в якій окремі особи або підрозділи забезпечують дотримання своїх стандартів якості, не зважаючи на вплив на тотальне управління якістю. Нижче саме на тотальному управлінні якістю зупинимось докладніше.

Загальне управління якістю (Total Quality Management - TQM) стверджує, що це система управління якістю, яка включає в себе орієнтацію на клієнта, стратегічне планування, лідерство, постійне вдосконалення та командну роботу. Вона вимагає організаційних і поведінкових змін. Головними архітекторами цього підходу були Едвард Демінг, Джозеф М. Моран і Філіп Б. Кросбі [285]. Найбільш відомим з них є Демінг. Його підхід до якості зосереджується на вдосконаленні продуктів і послуг шляхом постійного зменшення невизначеності та мінливості. Метою є «нульова толерантність» до невідповідностей. Демінг розглядав TQM як ланцюжок, в якому вища якість призводить до збільшення обсягів виробництва і зниження витрат. Це може дати конкурентну перевагу приватним організаціям, що надають публічні послуги, або дозволити публічним організаціям надавати більш широкі публічні послуги без збільшення державних витрат.

Елементами TQM є такі:

1. Прагнення до якості. Управлінці повинні мати довгострокову перспективу та включати прагнення до якості у формулювання місії

організації.

2. Прийняття нової управлінської філософії. Управлінці повинні відмовитися від уявлень про управління, що ґрунтуються на цифрах, квотах, командно–адміністративному управлінні та конкурентних відносинах. Саме якість має бути продуктом співпраці між працівниками та керівництвом.

3. Використання інспектування. Управлінці повинні використовувати інспектування як інструмент для вивчення того, як робити справу краще. Вирішення проблем після пост-фактум знижує продуктивність і збільшує витрати. Всі співробітники повинні нести відповідальність за забезпечення якості своєї роботи у будь-який час.

4. Ухвалення рішення щодо кінцевих витрат. Управлінці не повинні ухвалювати рішення про закупівлю, ґрунтуючись лише на вартості, необхідно враховувати питання якості. Для цього з постачальниками слід встановлювати довгострокові відносини.

5. Впровадження змін. Управлінці повинні прагнути впроваджувати безперервні поступові зміни, а не меншу кількість більш радикальних змін для покращення якості.

6. Впровадження навчання. Управлінці зобов'язані забезпечити постійне навчання працівників.

7. Керівництво та наставництво. Управлінці повинні виходити з того, що керівництво та наставництво є більш ефективними, ніж суворий контроль та нагляд.

8. Позбавлення страху. Управлінці не повинні породжувати страх, наприклад, страх невдачі, репресій чи змін. Страх заохочує до суперницького, короткострокового мислення та власної турботи про індивідуальну ефективність.

9. Оптимізація команди. Управлінці повинні використовувати командну роботу для виявлення проблем, творчо підходити до їх вирішення та уникнення.

10. Усунення закликів. Рідко кого можна заохочувати до покращення

якості. Припустімо, що працівники вже роблять все можливе. Можливо, потрібно лише змінити те, що вони роблять. Тому комунікативний підхід може бути більш корисним, ніж загальні заклики.

11. Відмова від квот в управлінні за цілями. Управлінцям слід уникати суто кількісних цілей. Слід заохочувати працівників розробляти та контролювати показники ефективності, які включають якість.

12. Усунення перешкод для гордості. Демінг вважав, що багато форм управління ефективністю є великою перешкодою для гордості за якісно надану послугу.

13. Впровадження безперервної освіти. Необхідно досягти балансу між навчанням та освітою. Навчання фокусується на навичках працівника, пов'язаних з виконанням завдань, у той час як освіта інвестує в саморозвиток працівника.

Поллітт і Буккаерт [304] зазначають, що мова TQM стосується клієнтів і споживачів, а не громадян, які є центральним елементом концепції якості в публічних послугах. Це не дивно, враховуючи, що TQM не було розроблено у контексті публічних послуг. Публічні послуги не схожі на промислові товари; вони є нематеріальними, і споживач бере безпосередню участь в їх наданні. Це робить їх більш складними для визначення та перевірки якості. Гастер вказує на це таким чином: «Публічні послуги виконують суспільні завдання, збалансовуючи потреби і бажання різних груп суспільства, залучаючи до цього найменш впливові з них. Вони підзвітні за державні кошти і спрямовані не лише на задоволення індивідуальних потреб, але й на покращення якості життя всієї громади» [220, с. 54]. Тому органи влади повинні навчати людей у громаді, щоб вони могли робити поінформовані та критичні судження про якість послуг.

У свою чергу, Стюарт і Уолш [333] вважають, що для оцінки якості ми повинні просто запитати, чи досягає публічна послуга мети, заради якої вона була розроблена. Ми вважаємо, що менеджерам публічних послуг може бути корисно звернути увагу на технічні аспекти якості, якість середовища, в якому

надається послуга, і якість міжособистісних відносин, які зацікавлені сторони (особливо користувачі послуг) формують з членами своєї організації і один з одним, тобто йдеться про 3D–модель якості публічних послуг:

- Фізичний вимір. Увага до зручності обстановки, в якій надаються послуги.
- Технічний вимір. Використання сучасних технологій у наданні послуг.
- Соціальний вимір. Здатність послуг формувати довірчі стосунки.

Насправді, навколишнє середовище дійсно впливає на те, як люди інтерпретують свій досвід отримання послуг. Довге очікування та черги рідко покращують досвід. Багато людей не можуть довго зосереджуватися і погано переносять тишу, оскільки звикли до того, що їх постійно відволікають радіо чи телевізор. У такому випадку очікування, особливо у власній компанії, може викликати у них стрес. Перебувати в черзі, яка продовжує рухатися, хоч і повільно, менш стресово, ніж у короткій черзі, коли ви простоюєте або відчуваєте, що люди спостерігають за вами. Довгу чергу можна розважити телевізійним екраном, на якому може транслюватися реклама або корисна громадська інформація.

Зелені та пастельні кольори краще підходять для залів очікування, ніж яскраві кольори, особливо червоний. Чому б не залучити постійних користувачів послуг до вибору між майбутніми кольоровими схемами? Батьки відчувають сильний стрес, якщо їхні немовлята пахнуть, бо немає можливості переодягнути їх, або якщо їхні діти погано поведуться, бо немає можливості відволіктися на ігри. У різних культурах необхідний різний обсяг «особистого простору», щоб мінімізувати ризик хвилювання і конфліктів. У деяких культурах потрібні окремі приміщення для очікування для чоловіків і жінок. Все це необхідно враховувати під час організації процесу надання публічних послуг.

Слід також брати до уваги, що дрес-код, початкова невербальна поведінка та поведінка в перші 10 секунд контакту з клієнтом справляють на



нього незабутнє враження. На основі цього першого враження клієнти формують своє подальше враження про персонал та послугу.

Раніше зазначалось, що якість послуг, які надаються, обмежується тим, наскільки всі ресурси організації можуть бути скоординовані таким чином, щоб задовольнити потреби і бажання клієнтів. Звідси випливає, що якість самих ресурсів може, в свою чергу, обмежувати враження користувачів від наданої послуги. Для оцінки наявних ресурсів можна провести так званий аудит «10 М», який добре зарекомендував себе у багатьох організаціях, у тому числі публічних, і який має низку складових, для оцінки яких потрібно відповісти на певні запитання. Нижче наводимо перелік складових з відповідними оцінними запитаннями:

#### Кадри.

- Чи всі співробітники є багатопрофільними?
- Чи передбачено навчання для розвитку кар'єри?
- Чи можуть співробітники працювати в різних сферах діяльності?
- Чи має персонал план особистого розвитку?
- Чи проводять менеджери щорічну оцінку?

#### Технічне забезпечення.

- Чи у всіх є електронна пошта?
- Чи записуються дзвінки в неробочий час?
- Чи є номери телефонів довіри для резервного копіювання в неробочий час?
- Чи всі телефонні дзвінки переадресовуються так, щоб абоненти могли отримати відповідь?

- Чи є новіші та кращі технології для надання основних послуг?

#### Матеріали.

- Чи є власний фірмовий бланк?
- Чи виглядає він професійно?
- Чи можна отримати вигоду від більш тісної співпраці з одним

постачальником з питань якості?

Розумова гнучкість.

- Чи заохочують працівників висловлювати ідеї?
- Чи мають працівники навички вирішення проблем?
- Чи є працівники гнучкими?
- Чи впроваджуються різні способи мислення?
- Чи розуміють працівники вплив на розумову гнучкість стресу, кольорів, якості повітря, освітлення та запахів?

Управління.

- Чи вміють керівники працювати з громадськістю та ЗМІ?
- Чи мають керівники коучів?
- Чи можуть керівники розвивати довірчі стосунки?
- Чи мають керівники фінансові навички?
- Чи достатня кількість керівників, чи їх забагато?
- Чи заохочується навчання на робочому місці та розвиток управлінських якостей?
- Чи усвідомлюють керівники, як їхні переконання та цінності співпадають з переконаннями та цінностями їхніх підлеглих?

Моральний дух.

- Чи відчувають працівники себе в безпеці на своїх робочих місцях?
- Чи заохочують працівників за хороші ідеї?
- Чи беруть працівники активну участь у прийнятті рішень?
- Чи регулярно старші керівники відвідують місця, де надаються послуги?

Цінності.

- Які переконання є центральними для організації?
- Які переконання були прийняті як основні цінності?
- Як організація справляється з ризиком? Відкидає його чи приймає?
- Як здійснюється процес прийняття рішень: зверху вниз, знизу вгору

чи децентралізовано?

Моніторинг.

- Чи не вводять в оману заходи моніторингу?
- Чи розрізняють керівники рівні контролю, наприклад, самоконтроль працівників, контроль з боку керівництва або оперативний контроль?
- Чи допускають керівники різноманітність підходів у діяльності?
- Чи здійснюють керівники «негативний» моніторинг, щоб виявити лише ті показники, які не відповідають плану, або ж вони здійснюють як «негативний», так і «позитивний» моніторинг?

Мотивація.

- Які потреби працівники задовольняють на роботі?
- Чи є можливості для працівників відчувати свою приналежність до організації?
- Чи існують можливості для виявлення та визнання досягнень працівників?
- Чи можуть працівники контролювати своє робоче середовище, організацію праці, вибір обладнання чи оформлення офісу?

Пересування.

- Чи володіє організація власним транспортом або контролює його?
- Чи завжди транспортні послуги доступні в той час, коли це потрібно користувачам послуг?

Управлінці, які можуть дати правильні відповіді на всі питання, поставлені в аудиті 10 М, будуть здатні проявити компетентність у всіх шести сферах управління, а саме: управління змінами; управління операціями та діяльністю; управління групами та окремими особами; управління фінансами та ресурсами; управління комунікаціями та інформацією; управління навчанням та особистим розвитком. Інтеграція цих управлінських компетенцій та їх застосування в повсякденній діяльності керівництва є ключовим моментом в управлінні системами якості публічних послуг.

Однією з найбільш розповсюджених моделей системи управління

якістю публічних послуг є модель Гастера [220], яка підкреслює взаємозв'язок між цінностями, цілями та процесами впровадження. Гастер вважає, що цінності, які сповідує і якими живе організація, впливають на те, як визначається якість. Наприклад, якщо розширення прав і можливостей, вибір, участь і активна громадянська позиція є цінностями організації, то організація, швидше за все, вважатиме, що представники громадськості повинні брати активну участь в оцінюванні якості роботи організації. Коли ініціативи з якості зазнають невдачі, це може бути пов'язано з тим, що вони не відображають цінності, які лежать в основі культури організації. Ініціативи з якості часто зазнають невдачі, коли їх сприймають як «надбудову», особливо коли вони нав'язуються згори як «велика ідея». Але чиї цінності повинні лежати в основі стандартів якості? Ми вважаємо, що цінності ключових зацікавлених сторін, таких як обрані представники, професіонали, безпосередні виконавці та користувачі послуг, повинні бути покладені в основу розробки системи управління якістю публічних послуг.

Підхід на основі цінностей зокрема реалізується через так звані хартії якості. Так, у 1992 році у Великобританії було започатковано Хартію якості для покращення якості публічних послуг. Знак Хартії був добре прийнятий Національною радою споживачів Великобританії та Інститутом досліджень державної політики Великобританії. Для того, щоб отримати Знак якості, організації, які безпосередньо надають послуги населенню, повинні були продемонструвати низку речей:

- Надавати користувачам вибір.
- Забезпечити співвідношення ціни та якості.
- Встановлювати високі стандарти якості.
- Розповісти користувачам, що це за стандарти.
- Збирати докази задоволення користувачів.
- Забезпечити толерантну процедуру подання скарг.
- Планувати інновації, які покращують послуги.
- Інформувати користувачів про те, яких стандартів досягнуто.

- Запитувати користувачів про послуги, яких вони потребують.
- Запитувати користувачів, як можна покращити послуги.
- Збирати докази покращення якості.

Якщо ми застосовуємо системний підхід до управління якістю в організації, ми припускаємо, що якість найкраще розглядати як щось, що впливає з організації в цілому. Краще розглядати всю організацію в цілому, ніж намагатися ізолювати вплив на якість одного або двох підрозділів. Коли ми робимо припущення, що краще думати про якість у системних термінах – мислити системно – ми припускаємо, що корисно розглядати все навколо як ієрархію ширших систем і підсистем. Будь-яка організація, що розглядається як система, функціонує як частина ширшої системи, такої як місцева громада або національна економіка. У свою чергу, сама організація складається з менших підсистем, таких як технічні системи, фінансові системи або транспортні системи.

Якими ж тоді є характеристики системи і яке розуміння управління якістю публічних послуг ми можемо отримати, розглядаючи організацію як систему? Візьмемо приклад адаптивної системи. Вона має низку характеристик (рис. 3.1).

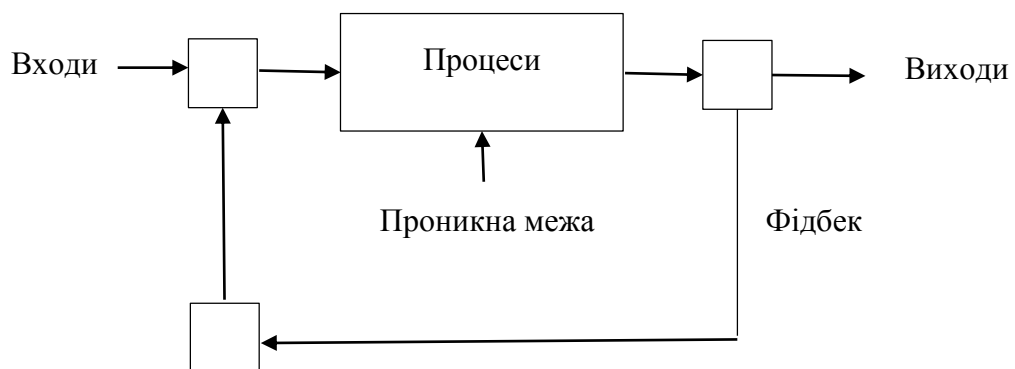


Рис. 3.1. Характеристики адаптивної системи

Будь-яка система має межу. Вхідні дані перетинають цю межу. У біологічній системі це може бути їжа або кисень. В організації це можуть бути

запити, замовлення або грошові виплати. Вихідні дані залишають межу. У біологічній системі це можуть бути електричні імпульси, виконана робота або відходи. В організації це може бути продукт, послуга, вигода для клієнта, прибуток для акціонера або забруднення навколишнього середовища. У біологічних системах, якщо межа стає дуже жорсткою і непроникною, система може вийти з ладу, захворіти або навіть померти. Зазвичай здорова межа біологічної системи є напівпроникною – тобто вона дозволяє контрольовану міграцію таких речовин, як вода, повітря або сіль через свою межу. Якщо вона занадто проникна, або якщо вона розірвана, вона може занадто швидко втрачати внутрішні ресурси або бути відкритою для потужного вторгнення організмів ззовні. Аналогічно кордони організації повинні бути відкритими для зовнішніх впливів та інформації з навколишнього середовища, але вони повинні контролювати швидкість руху персоналу, людей чи інформації через свої кордони, щоб не допустити їх переповнення та дезорганізації.

Адаптивна біологічна система певним чином відчуває умови, важливі для її здоров'я та виживання, і повертає те, що їй потрібно, назад у систему. Якщо вона відчуває, що все не так, як повинно бути, система може зменшити або збільшити свої входи, або скоригувати процеси трансформації, які відбуваються в її межах, щоб максимізувати свої шанси на зростання або виживання. В організаціях еквівалент зворотного зв'язку та контролю забезпечують такі підсистеми, як дослідження ринку, або, що важливо для цього параграфу, підсистема управління якістю.

Виходячи з такого розуміння автори з менеджменту, такі як Акофф [152], спираючись на більш ранні роботи Бернарда, Селзніка та Сінглтона [324], розробили системний підхід до менеджменту. Ми, зі свого боку, спираємося також на праці Чекленда [183], відповідно до яких можна розглядати організацію, що надає публічні послуги, як систему, яка перетворює запити громадськості на високий рівень задоволеності клієнтів і політичну підтримку. При цьому склавши системну карту, ми можемо визначити, де якість погіршується, і що потрібно змінити, щоб поліпшити

якість. При визначенні того, як можна покращити систему, доцільно використовувати такі запитання:

- Чи цілі системи чітко визначені, доречні та зрозумілі для всіх?
- Чи розуміють працівники, як підсистеми пов'язані з більшими системами?
- Чи чітко працівники розуміють свої завдання та обов'язки в рамках системи?
- Яким чином людські помилки негативно впливають на роботу системи?
- Чи чітко працівники розуміють наслідки невиконання своїх завдань?
- Що відбувається, коли виникають проблеми?
- Чи потрібно створювати нові системи?

Ці питання можна сформулювати у вигляді більш детального процесу картування та аналізу якості роботи організації з надання публічних послуг, а також визначення того, де і як можна поліпшити якість. Однією з переваг цього підходу є те, що, хоча він розглядає організації як системи, він визнає, що вони є людськими системами і тому схильні до людських помилок. Корисно використовувати процес, описаний у запитаннях, для структурування взаємодії між ключовими сторонами, які зацікавлені у підвищенні якості публічних послуг, для чого необхідно зробити таке:

1. Визначити, не більше ніж одним реченням, мету системи.
2. Визначити всі вхідні дані для системи.
3. Визначити всі необхідні заходи для забезпечення функціонування системи.
4. Скласти карту системи. Зазначити усіх людей, які беруть участь у системі, та описати, чим вони займаються.
5. Після того, як складено карту системи, оцінити її якість, відповівши на запитання: Чи має система правильні вхідні дані? Наскільки ефективно трансформуються вхідні дані? Чи досягає система своєї мети? Чи досягаються цілі відповідно до стандартів?

6. Визначити будь-які зміни у вхідних даних, процесах та результатах, які необхідні для покращення якості.

7. Переробити карту систему, показавши, як вона виглядала б, якби були впроваджені покращення.

8. Визначити дії, які необхідно здійснити, хто і що повинен зробити для покращення якості.

Крім подібних карт системи досить часто використовують і так звані «ланцюги якості».

Ланцюг якості – це ланцюг, який пов’язує різні аспекти, що впливають на якість послуги. Причому зростаюча тенденція до міжвідомчої співпраці між організаціями, що надають публічні послуги, наразі збільшує кількість ланок у ланцюгу якості. Аудиторська комісія Великої Британії [161] запропонувала керівникам, які опікуються якістю публічних послуг, зосередити увагу на таких ланках ланцюга якості: комунікація, специфікація, надання, люди і системи. Керівники, зацікавлені у зміцненні зв’язків у ланцюгу якості, особливо у випадках, коли різні установи повинні працювати разом, мають усувати такі прогалини:

- розриви між очікуваннями та послугами;
- розриви між специфікаціями та послугами;
- розриви між очікуваннями керівництва і тим, що робить персонал, який працює у фронт-офісі;
- розриви між поглядами політиків і поглядами професіоналів у сфері публічних послуг.

Взагалі, ідея ланцюгів якості виникла в 1950-х роках і фактично приписується Каору Ісікаві [245]. Ці ланцюги зазвичай складаються з шестидесяти осіб, які працюють у схожій сфері. Вони взаємодіють на добровільних засадах, щоб визначити та проаналізувати проблеми і запропонувати шляхи їх вирішення. Члени ланцюга можуть безпосередньо впроваджувати запропоновані рішення. Іноді пропозиції доводиться доносити до керівництва для впровадження. Ланцюги якості мають різні форми. Іноді вони об’єднують



представників різних сфер, іноді – різних професій чи спеціалізацій. Обов'язки розподіляються таким чином:

- розгляд та аналіз проблем;
- внесення пропозицій щодо покращення якості;
- розробка детального плану;
- впровадження плану;
- моніторинг плану;
- звітування про результати.

Зростання кількості стейкхолдерів і міжвідомча співпраця робить ідею ланцюгів якості спокусливою, особливо у сфері надання публічних послуг. Але, як показує практичний досвід, вони не завжди працюють. Багато що залежить від культури залучених організацій. Вони не є ефективними там, де немає довіри між керівниками і рядовими працівниками, або там, де увага розширенню прав і можливостей працівників приділяється лише на словах, або там, де існує культура звинувачення чи перекладання вини на інших. Успішні ланцюги якості, які стають саморегульованими та діють із делегованими повноваженнями вищого керівництва, потребують спеціального навчання тому, як працювати та думати разом.

Ще однією потужною технологією, що використовується для підвищення якості послуг і яка прийшла у публічний сектор з приватного, є бенчмаркінг (еталонне тестування). П'ятиетапний процес бенчмаркінгу виглядає таким чином:

1. Визначення характеристик. Необхідно бути зосередженими на характеристиках, які є найбільш важливими для зацікавлених сторін у сфері публічних послуг і щодо яких доступна порівняльна інформація.

2. Визначення партнерів для бенчмаркінгу. У великій публічній організації можна почати з внутрішніх партнерів-еталонів. Зовнішнім партнером може бути організація, що надає ту саму послугу в іншому регіоні. При цьому партнери повинні мати репутацію надавачів високоякісних послуг.

3. Розробка методу збору даних. Це можуть бути статистичні методи

або дослідження річних звітів інших організацій. При цьому необхідно порівнювати подібне з подібним.

4. Фреймворк. Мета фреймворку полягає в тому, щоб визначити, які відмінності в процесах призводять до підвищення ефективності.

5. Впровадження змін. Визначивши прогалини у наданні послуг та причини їх виникнення, можна встановити нові стандарти та спланувати дії, які відповідатимуть новим стандартам.

Говорячи про надання публічних послуг, Пірсіг [297] зазначає, що керівники вищої ланки не повинні очікувати, що їхній безпосередній персонал піклуватиметься про своїх клієнтів більше, ніж вони самі відчувають, що їхні керівники піклуються про них. Персонал, який працює з клієнтами, – теж люди, зі своїм власним життям на робочому місці та за його межами. Безумовно, прагнення покращити якість життя громадян може здатися непоєднаним зіткненням цінностей, якщо ми робимо це за рахунок дій, які погіршують якість життя тих, хто працює у сфері публічних послуг, адже у багатьох країнах публічні службовці складають майже половину громадян, для яких призначене підвищення якості життя.

Зрозуміло, що нам потрібен підхід до підвищення якості, який би враховував ширші наслідки від цього і не конфліктував з традиційними цінностями державної служби. «Це вимагає, щоб кожен прогрес, кожна зміна була не просто зміною, але і творчим актом. Досягнення цього на будь-якому рівні, навіть найнижчому, вимагає мужності ... і суворої дисципліни» [333, с. 26].

Подібний погляд відповідає комунікативному підходу до управління, в якому теорія і практика чітко пов'язані між собою. Коментуючи це, Пірсіг скаржиться, що Аристотель заохотив західний світ замінити чесноту розумом, а романтизм – класицизмом. Романтичний спосіб мислення є насамперед натхненним, творчим, креативним та інтуїтивним – переважають почуття, а не факти. «Мистецтво», коли його протиставляють «науці», часто є романтичним: воно керується не розумом чи законами, а почуттями, інтуїцією

та естетичною свідомістю [297]. На противагу цьому, класичний спосіб мислення має справу з розумом і законами. Він прямий, без прикрас, безцеремонний, неемоційний, економний і ретельно вивірений. Його мета – не надихати, а навести порядок із хаосу, зробити невідоме відомим [74].

В основі роздумів Пірсіга лежить бажання досягти злиття класичного і романтичного. Якщо ви хочете побудувати завод чи навести лад у державі, то класичні суб'єкт-об'єктні знання хоч і необхідні, але недостатні. Необхідно мати певне відчуття якості роботи, відчуття того, що добре. Тому переплетення думок, почуттів і дій стає однією з головних умов тотального управління якістю.

### 3.2. Управління ринком публічних послуг

Останнім часом органи публічної влади зазнають все більшого тиску, щоб почати реагувати на потреби населення. Ми погоджуємось з Уолшем [346], що деякі маркетингові методи можуть допомогти керівникам цих організацій наблизитися до людей, які користуються публічними послугами, і що маркетингові навички можуть відігравати важливу роль у розробці та розвитку послуг, які є зручними для користувача. Хоча слід мати на увазі, що багато маркетингових прийомів є недоречними, нерелевантними і незастосовними до публічних послуг.

Аргументи щодо корисності чи доречності маркетингу для публічних послуг залежать від того, як ви визначаєте маркетинг. Існує багато визначень маркетингу. Важливо не піддатися спокусі обрати визначення, яке погано підходить для публічних послуг, щоб відкинути актуальність маркетингу для публічних послуг. Друкер [204] розглядає маркетинг як такий, що охоплює всю організацію – це вся організація, розглянута з точки зору її кінцевої мети. Багато з того, що написано про маркетинг, написано його практикаками і людьми, відданими економічним, політичним і соціальним ідеям, на яких ґрунтується маркетинг. Але іноді ми можемо краще зрозуміти важливість

сучасних ідей, подивившись на історичний контекст, в якому ці ідеї виникли. Так нинішній «ері маркетингу» передувала «ера продажів», а «ері продажів» передувала «ера виробництва». Розглянемо їх коротко.

Ера виробництва. Проведений аналіз показує, що «ера виробництва» припадає на другу половину промислової революції. Масове виробництво було в розпалі, масовому виробництву допомагав науковий менеджмент, що наголошував на продуктивності та оплаті за результатами. Це був період, коли відносини між постачальником і покупцем характеризувалися як «ми надаємо – ви купуєте». Кажуть, що Генрі Форд сказав: «Мої клієнти можуть вибирати будь-який колір автомобіля, який їм подобається, аби він був чорним». Тому в еру виробництва термін «маркетинг», якщо його взагалі використовували, стосувався розподілу або доставки товарів чи послуг.

Ера продажів. Як було встановлено, у 1920–х роках виробництво почало перевищувати попит. Менеджери зрозуміли, що товари потрібно продавати. Вони зрозуміли, що коли продажі перевищують рівень, необхідний для відшкодування фіксованих витрат бізнесу, то всі додаткові продажі безпосередньо сприяють збільшенню прибутків. Після того, як фіксовані витрати організації покриті, додавання додаткових 10 відсотків до доходу від продажів часто може подвоїти її прибуток. І навпаки, лише невелике падіння продажів може призвести до великих збитків і гострої нестачі готівки для оплати рахунків, виплат заробітної плати. Це створює великий тиск, щоб продати все, що організація може запропонувати. В «еру продажів» термін «маркетинг» зазвичай означав продаж, рекламу та просування.

Ера маркетингу. На думку дослідників, ера маркетингу настала після Другої світової війни. Бізнес усвідомив, що збільшення виробництва та інтенсифікація продажів не обов'язково гарантують успіх. Те, що виробляється, стало настільки ж важливим, як і те, скільки виробляється. Посилення конкуренції, більш вибагливі споживачі та збільшення витрат на дослідження і капітальне обладнання означало, що компанії повинні були заздалегідь визначати, чого хочуть клієнти, а не просто виробляти товари та

послуги і сподіватися, що їх будуть купувати. Для того, щоб заздалегідь визначити, чого хочуть клієнти, організації повинні зробити ряд речей. По-перше, вони повинні створити інформаційні системи, здатні отримувати інформацію про те, що потрібно і чого хочуть клієнти. По-друге, вони повинні використовувати цю інформацію для створення товарів і послуг, які потрібні людям. По-третє, вони повинні розробити стратегію націлювання цих товарів і послуг на клієнтів, які їх хочуть, за правильною ціною в правильному місці, використовуючи відповідні форми просування. По-четверте, організації повинні структурувати себе таким чином, щоб вся діяльність була спрямована на задоволення потреб клієнтів таким чином, щоб організація також досягала своїх цілей.

Виходячи із сучасних уявлень, можна надати таке визначення маркетингу. Маркетинг – це оцінка та створення поточних і майбутніх потреб і бажань існуючих і потенційних клієнтів, а також аудит і координація всіх ресурсів організації для задоволення цих потреб і бажань таким чином, щоб запропонувати стійку перевагу над конкурентами, щоб дохід організації перевищував її витрати на заплановану маржу [349].

Відповідно до цього визначення маркетинг включає такі складові: маркетингові дослідження, управління маркетингом, аналіз конкурентів, складання маркетингового плану.

Історично склалося так, що ринки існують у найдавніших організованих суспільствах. У більшості сіл і містечок визначено місце для місцевого ринку. Термін «ринок» означає зустріч людей з метою обміну [181]. Як і у випадку з афінською Агорою, ринок може бути місцем соціального, інтелектуального та комерційного обміну. У сучасному розумінні термін «ринок» зазвичай означає процес обміну, який контролюється попитом і пропозицією.

Котлер [257] визначає ринок як ситуацію, в якій усі, хто має певні потреби або бажання, здійснюють обмін з метою задоволення своїх потреб або бажань. На комерційних ринках продавець обмінюється товарами та послугами, як правило, безпосередньо з покупцем в обмін на гроші, що сприяє

отриманню прибутку. Конкуренція спрямована на те, щоб виробники та постачальники змагалися за збут і намагалися отримати конкурентну перевагу над суперниками, наприклад, за допомогою стратегій ціноутворення або якості. Однак для публічних послуг обмін відбувається по-іншому. Більшість публічних послуг пов'язані з розподілом благ від імені суспільства в обмін на надходження від оподаткування. В обміні публічними послугами держава зазвичай купує послуги, необхідні клієнтам або користувачам послуг, від імені суспільства. Наприклад, люди, які сплачують податки з доходів від своєї роботи, обмінюють частину свого доходу на соціальні блага, такі як освіта, охорона здоров'я та соціальні послуги.

Ринок публічних послуг є більш обмеженим, ніж приватний ринок, його також важко визначити однозначно. Намагаючись зрозуміти сутність ринків публічних послуг, Ферлі, Кернкросс та Петтігрю [214] визначили нерегульовані ринки, регульовані ринки, псевдо-ринки та реляційні ринки.

Нерегульовані та регульовані ринки. Нерегульовані ринки дотримуються припущення, що ринки розподіляють ресурси ефективніше, ніж бюрократичні системи. Проблема полягає в тому, що ринки публічних послуг не є справжніми ринками в економічному розумінні досконалої або майже досконалої конкуренції. На практиці люди, які користуються публічними послугами, не можуть вільно купувати те, що вони обирають, у того, кого вони обирають. Існують також штучні бар'єри, які стримують конкуренцію на ринку. Наприклад, навіть коли для створення конкуренції між постачальниками публічних послуг використовуються обов'язкові конкурсні торги, споживачі цих послуг не мають вибору, оскільки саме замовник обирає, хто буде надавати послугу.

Регульовані ринки намагаються контролювати ринок шляхом запровадження професійних та законодавчих норм. Регулятори намагаються пом'якшити функціонування ринку, щоб мінімізувати негативний вплив на населення. Наприклад, у Великобританії організації приватного сектору можуть брати участь у тендері на управління державною школою. Однак

діяльність шкіл продовжує регулюватися OFSTED, державною установою, відповідальною за моніторинг освітніх послуг.

Псевдо- та реляційні ринки. Псевдоринки пропонують обмежену конкуренцію. На думку дослідників, вони значною мірою символізують нові способи ведення бізнесу. Вони не є справжніми ринками.

Реляційні ринки наголошують на необхідності підтримувати довгострокові відносини між добре налагодженими мережами покупців і продавців. Покупці та продавці конкурують і співпрацюють відповідно до спільних цінностей і прийнятих правил. Такий підхід виходить за рамки ринкової економіки і вводить соціальний вимір у те, як працюють ринки. Нижче ми розглянемо потенційні переваги маркетингу взаємовідносин для публічних послуг.

Розглянувши деякі особливості ринків суспільних послуг, перейдемо до аналізу деяких специфічних характеристик ринкового середовища, в якому вони функціонують.

Надання послуг, у тому числі усередині організації, передбачає визначення того, хто є замовником, а хто постачальником, а потім укладання угод щодо рівня обслуговування (service level agreements – SLA) між ними. Угоди щодо рівня обслуговування визначають, що очікується від послуг, які мають бути надані. Наприклад, відділ кадрів може домовитися з іншим відділом про те, що максимальний проміжок часу між отриманням запиту на новий персонал і розміщенням оголошення про вакансію становитиме шість тижнів. Це буде узгоджений рівень обслуговування. Документ, в якому зафіксовано цей узгоджений рівень, називається угодою про рівень обслуговування. Вартість надання цього узгодженого рівня послуг розраховується і виділяються відповідні кошти. Провайдери повинні звітувати за ці кошти і показати, що вони надали послуги на узгодженому рівні.

Визначення послуг у такий спосіб відкриває можливість запросити альтернативних постачальників повідомити, скільки вони будуть коштувати за надання тієї ж послуги. Ціни, запропоновані іншими постачальниками,

можуть бути використані як орієнтири, за якими оцінюється економічність або ефективність постачальника. У деяких випадках таке порівняння може призвести до виставлення на тендер цілих послуг. У багатьох країнах це є обов'язковим.

Переваги та недоліки конкуренції у сфері публічних послуг є дискусійними. Уолш [347] дійшов висновку, що обов'язкові конкурсні торги (ОКТ) призводять до певного скорочення витрат. Наприклад, у Великобританії ОКТ знизили витрати на вивезення сміття на 20%. Цього було досягнуто завдяки залученню меншої кількості персоналу для виконання більшого обсягу роботи. Однак малоімовірно, що така економія може бути досягнута у таких сферах, як освіта, де якість послуг часто визначається співвідношенням кількості персоналу до кількості учнів.

У деяких випадках економія може бути досягнутою за рахунок скорочення заробітної плати, але малоімовірно, що така економія може бути досягнута, наприклад, у сфері охорони здоров'я, де якість послуг часто визначається рівнем заробітної плати персоналу, який надає ці послуги. Уолш також зазначив, що в органах публічної влади, де було проведено реорганізацію та структурні зміни, також була досягнута економія. Однак ефективні керівники можуть досягти порівнянної економії і в рамках існуючих механізмів. Навчання керівників ефективнішому управлінню коштує дешевше і займає менше часу, ніж перерва, спричинена запровадженням конкурсних торгів або реорганізацією.

Дедалі важливішою компетенцією, необхідною для керівників публічних організацій, є здатність втілювати угоди про рівень обслуговування в контрактах і контролювати, чи надаються послуги відповідно до контракту. Навіть якщо специфікації не використовуються на конкурентній основі, вони залишатимуться основою міжвідомчих угод.

У сфері публічних послуг існує ціла низка різних типів контрактних угод. У найбільш конкурентному випадку послуги виставляються на тендер, на який подаються пропозиції від, можливо, невідомих постачальників. У



більшості випадків замовники знають постачальників послуг, оскільки і замовники, і постачальники працюють в одній організації. Ці внутрішні контракти не мають юридичної сили. Розбіжності між сторонами вирішуються за допомогою внутрішніх адміністративних процедур, а не через звернення до суду.

Контракт повинен визначати наявність та вартість послуг, що надаватимуться, а також рівень послуг, на який матиме право населення. Він може передбачати конкретні показники якості, такі як час очікування, або кваліфікацію персоналу, який надаватиме послуги.

Нижче узагальнено зміст типової угоди про рівень обслуговування:

1. Угода про рівень обслуговування повинна визначати:

- специфікацію послуги;
- вартість специфікованої послуги;
- механізм стягнення плати за послугу;
- механізм зміни рівня;
- механізм розірвання договору;
- рівень, на якому буде надаватися послуга, її кількість та якість.

2. При підготовці угоди про рівень обслуговування:

- постачальник повинен залучати споживачів;
- постачальник повинен надати споживачам повний опис послуг.

3. Угода про рівень обслуговування повинна передбачати:

- гнучкість в умовах змін;
- обробку транзакцій SLA (Service-level agreement – угода між постачальником послуг і користувачем про рівень послуг);
- внесення змін до стандартів обслуговування;
- визначення терміну дії угоди;
- механізми, за допомогою яких замовники/клієнти можуть контролювати стандарти обслуговування, на які вони можуть розраховувати, та відслідковувати їх досягнення.

Покупець оцінює потребу та попит на послуги. Потім укладається

контракт з постачальником послуг. Постачальник може бути з добровільного, приватного або державного сектору. Постачальник зобов'язаний надавати послуги відповідно до стандартів якості, кількості та співвідношення ціни та якості, які зазначені в контракті. Також слід контролювати справедливість і технічні аспекти надання послуг. Етичні міркування передбачають емпатію до персоналу, клієнтів та інших зацікавлених сторін у громаді, в якій надаються послуги, а також відповідальність за надання послуг.

Визначення необхідної роботи та пов'язаних з нею процесів не завжди є простим завданням. Наприклад, термін «утримання території в належному стані» може мати різне тлумачення. Це може призвести до заплутаного визначення довжини трави, часу її підстригання та кількості квіток на квадратний метр клумби. Відомі також наслідки неспроможності визначити, що є безпечним рівнем обслуговування для людей з психічними захворюваннями або для людей, які подорожують потягами, кораблями та літаками.

Сако [317] виокремлює два типи контрактів: зобов'язальні та змагальні. Зобов'язальні контракти – це контракти, в яких сторони зобов'язуються працювати разом задля взаємної вигоди. Вони поділяють ризики і демонструють високий ступінь взаємної довіри. З іншого боку, змагальні контракти – це контракти, які створюють основу для запобігання збагаченню одного партнера за рахунок іншого. Ці дві крайнощі є корисною відправною точкою для аналізу можливих підходів до укладання контрактів у сфері публічних послуг. Змагальні контракти з жорсткими штрафними санкціями за невиконання можуть бути дорогими і негативно впливати на якість послуг, що надаються. Наприклад, відхилення від умов контракту є малоімовірним, навіть якщо початкові умови були несприятливими для групи клієнтів. Зобов'язальні контракти дозволяють розвивати довгострокові відносини, які ґрунтуються на спільних цінностях та спільній турботі про добробут користувачів послуг. Такі контракти підкреслюють зобов'язання працювати разом для покращення якості послуг. Якщо пріоритетом є скорочення витрат,

перевага може бути надана змагальним контрактам. Зобов'язальне укладання контрактів більше відповідає потребі надавати публічні послуги, які враховують потреби різних зацікавлених сторін.

Вище було визначено чотири складових сучасного маркетингу, а саме: маркетингові дослідження, управління маркетингом, аналіз конкурентів та складання маркетингового плану. Розглянемо їх докладніше з урахуванням особливостей ринку публічних послуг.

Маркетингові дослідження. Аналіз теорії і практики сучасного публічного управління показує, що у сфері публічних послуг широко використовуються маркетингові дослідження. Флінн [215] вважає, що маркетингові дослідження є важливими у сфері публічних послуг, оскільки вони дозволяють людям висловити свої вподобання та оцінку послуг. Дослідники ринку використовують опитування, консультуються з фокус-групами та проводять інтерв'ю з користувачами послуг.

Котлер і Кларк [258] визначили маркетингові дослідження як систематичний збір, аналіз і звітність даних, що стосуються конкретних ситуацій. Вони запропонували п'ятиступеневу модель маркетингових досліджень. На першому етапі керівник повинен ретельно визначити проблему та узгодити цілі дослідження. Це зазвичай називається брифом. Керівники повинні чітко розуміти, з якою метою буде використовуватися дослідження. Це визначить, який тип дослідження потрібен. Існує три типи маркетингових досліджень: розвідувальне, описове та причинно-наслідкове. Пошукове дослідження ринку використовується для збору попередніх даних, щоб визначити проблему, а також для висунення або уточнення гіпотез. Описові маркетингові дослідження часто використовуються для визначення ключових змінних. Причинно-наслідкові маркетингові дослідження, як впливає з назви, використовуються для перевірки причинно-наслідкових зв'язків.

Другим етапом маркетингового дослідження є розробка плану збору необхідної інформації. Розробка плану дослідження вимагає прийняття рішень

щодо джерел даних, дослідницьких підходів, інструментів дослідження, вибірки та методів контролю. Інформацію можна отримати з різних джерел: інформація, що вже є в організації; місцеві дослідження, які вже були проведені; національні урядові відомства; перепис населення; бібліотеки.

Третій етап передбачає збір інформації. Дослідники повинні усвідомлювати, що саме на цьому етапі є найбільша ймовірність помилок. Наприклад, у випадку опитувань деякі респонденти будуть недоступні, інші можуть відмовитися від співпраці, а деякі можуть дати упереджені або нечесні відповіді. Дослідники повинні усвідомлювати, що вони не повинні впливати на думку учасників самою своєю присутністю, а також, що вони повинні застосовувати інструмент опитування в єдиний спосіб і контролювати сторонні фактори. Способи збору інформації включають публічні консультації та споживчі панелі (які часто називають фокус-групами), телефонні опитування, прямі спостереження, анкетування, структуровані та неструктуровані інтерв'ю, поштові та телефонні опитування та ін.

Четвертий етап передбачає аналіз даних.

П'ятий етап за Котлером і Кларком – презентація результатів. Дослідник не повинен намагатися перевантажити інших складними статистичними методами. Достатньо представити лише основні результати, які мають відношення до рішення, що має бути прийняте, адже дослідження є корисним лише тоді, коли воно зменшує невизначеність керівництва щодо правильних кроків.

Дещо адаптувавши дану п'ятиступеневу модель маркетингових досліджень для публічних послуг, можна запропонувати модель, що складається з десяти кроків:

Крок 1. Визначення плану маркетингового дослідження.

Визначення того, які рішення хочуть прийняти керівники у сфері надання публічних послуг, що їм потрібно знати, коли і наскільки точно.

Крок 2. Визначення необхідних даних.

Визначення того, яка інформація потрібна і в якій формі (числова,

таблична, зведена, кількісна, необроблена тощо).

### Крок 3. Вибір методів збору даних.

Це можуть бути, наприклад, аналіз критичних інцидентів, індивідуальні інтерв'ю, фокус-групи, телефонні опитування, групи пацієнтів, спостереження, анкетування, опитування громадської думки, публічні зустрічі, клінічний аудит, клінічні випробування, міні-кейси або подальші дії за скаргами. Дуже важливо визначити методи у зворотному напрямку від формату, необхідного для остаточного аналізу, особливо якщо необхідно скористатися програмними пакетами, доступними для використання в статистичному аналізі.

### Крок 4. Визначення можливості адаптації.

Керівники часто можуть скоротити шлях, адаптувавши інструменти збору даних, які вже використовуються іншими організаціями, що надають публічні послуги.

### Крок 5. Розробка нових методів та проведення пілотного дослідження.

Пілотне тестування може подовжити очікування результатів, але може уникнути втрат часу, коли респонденти неправильно розуміють запитання, відповіді є непослідовними або відсоток відповідей є занадто низьким, щоб бути значущим. Вибірка для пілотного дослідження має бути репрезентативною для вибірки, яка буде використана в більш масштабному дослідженні.

### Крок 6. Аналіз результатів пілотного дослідження.

Якщо план дослідження виявиться незадовільним, може виникнути необхідність опитати респондентів і нереспондентів, щоб виправити проблеми, пов'язані з планом дослідження.

### Крок 7. Визначення методу вибірки.

Ретельний вибір методу вибірки є важливим для отримання репрезентативних даних. Вибірки можуть бути такими:

– випадковими, наприклад, алфавітний вибір або кожен десятий користувач;

– стратифікованими, наприклад, за віком, статтю, етнічною приналежністю чи соціально-економічною групою;

– квотними, наприклад, конкретна кількість людей із заздалегідь визначеними характеристиками.

Крок 8. Аналіз отриманих даних.

Якщо методологія та збір даних були розроблені шляхом зворотного відліку від запланованої форми аналізу, аналіз має бути простим. Відповіді на запитання мають бути у формі, яку вимагає будь-яке програмне забезпечення, що використовується в аналізі.

Крок 9. Інтерпретація результатів.

Якщо якісь результати є неоднозначними або суперечливими, можливо, доведеться повторити кроки з 2 по 8.

Крок 10. Представлення результатів.

У підсумковому звіті слід викласти рекомендації та обґрунтувати причини, що їх зумовили.

Вимірюючи поточний розмір ринку зазвичай роблять чотири типи оцінок: загальний ринковий попит, попит на певній території, загальний обсяг продажів на ринку та обсяг продажів організації на ринку, щоб розрахувати частку ринку, яку займає організація. Загальний ринковий попит на продукт або послугу – це загальний обсяг, який буде отриманий визначеною групою споживачів у визначеному географічному регіоні протягом визначеного періоду часу у визначеному ринковому середовищі за визначеною маркетинговою програмою. Найважливіше, що слід розуміти щодо загального ринкового попиту, що він не є фіксованою величиною, а функцією конкретних умов. Крім вимірювання потенційного попиту, організація, що надає публічні послуги, повинна знати загальний обсяг «споживання» або «продажу» послуг на своєму ринку. Це передбачає визначення інших організацій, що обслуговують той самий ринок.

При цьому дуже мало публічних послуг піддаються легкому прогнозуванню. Попит, як правило, впливає на розширення безкоштовних

послуг. Навіть запитання маркетингових досліджень можуть створити попит на послуги, про які люди раніше не замислювалися. Погане прогнозування може призвести до марнотратного надання послуг або надмірного навантаження, створюючи затримки і незадоволення там, де їх раніше не відчувалося. Організації можуть використовувати різні методи для прогнозування попиту. Прогноз може ґрунтуватися на тому, що люди говорять, що люди роблять або що люди робили. Перша основа, те, що говорять люди, передбачає систематичне визначення думки покупців послуг або близьких до них людей. Наприклад, у випадку з освітою ми можемо опитати вчителів та батьків учнів. Побудова прогнозу на основі того, що люди роблять, передбачає тестування ринку. Остаточна основа – те, що люди робили – передбачає використання статистичних інструментів для аналізу даних про минулу поведінку.

Прогнозування – це передбачення змін, які вплинуть на публічну послугу, що надається. Корисним способом аналізу можливих змін, які впливатимуть на майбутні послуги, є використання контрольного списку, розробленого Вуттоном і Хорном [349]. У своїй книзі про стратегічне мислення вони описують, як можна передбачити зміни, що можуть вплинути на надання певної послуги, ставлячи запитання, які вони згрупували у сім груп, які отримали назву мнемонічних шаблонів (TEMPLES):

T – технологія;

E – економіка;

M – ринки;

P – політика;

L – право;

E – етика;

S – суспільство;

Типові питання, які можуть бути поставлені, є такими:

Зміни в технологіях:

- Як вдосконалення систем і методів комунікації змінить вашу роботу з

клієнтами та колегами?

- Які наслідки для навчання?
- Як скоро ваша поточна технологія застаріє?
- Чи потрібен вам ще «фізичний» офіс? Як довго?

Зміни в економіці:

• Як зміни в ключових економічних показниках, таких як безробіття, інфляція, оподаткування та запозичення в публічному секторі, вплинуть на ваші послуги?

- Чи може ваше зростання бути обмежене навичками?
- Як вплинуть на вас плани державних витрат?

Зміни на ринку:

- Які переваги отримують користувачі ваших послуг від ваших послуг?
- Чи могли б вони отримати ці переваги в інший спосіб?
- Наскільки великим є ринок ваших послуг?
- Яку його частину ви зараз обслуговуєте?
- Хто є вашими конкурентами?
- Чи є ймовірність появи нових конкурентів на ринку?
- Наскільки легко інша організація може скопіювати ваші послуги?

Зміни в політиці:

- Які нормативи та стандарти можуть вплинути на ваші послуги?
- Які маніфести або політики можуть вплинути на ваші послуги?
- Чи є відповідна державна політика основою для вашого планування?

Зміни в законодавстві:

• Яке нове або запропоноване законодавство вплине на вас?

• Який потенційний вплив на вашу організацію може мати законодавство про зайнятість, навколишнє середовище, охорону здоров'я та безпеку?

- Чи впливають на вас міжнародні нормативні акти?

Зміни в етиці:



- Які групи тиску зацікавлені або можуть бути зацікавлені у вашій діяльності?

- Чи дбаєте ви про добробут працівників?
- Чи слідкуєте ви за рівнем їхнього стресу?
- Як «зелені» питання вплинуть на вашу організацію?

Зміни в суспільстві:

- Чи змінюються очікування ваших клієнтів?
- Чи очікують ваші працівники або клієнти бути залученими до прийняття рішень?

- Як зміни в цінностях, культурі та способі життя вплинуть на вашу організацію?

- Як неповний робочий день та короткострокові контракти вплинуть на ваші послуги?

- Як зміни в структурі населення, такі як кількість людей похилого віку або етнічний склад, вплинуть на ваші послуги?

Користь заохочення менеджерів дивитися на свою роботу очима інших вказує на необхідність проведення більшої, а не меншої кількості маркетингових досліджень. Маркетингові дослідження вимагають від дослідника чіткого розуміння теперішніх і майбутніх потреб і бажань існуючих і потенційних клієнтів.

Але що є потребою і що є бажанням для публічної послуги? Якщо послуга є безкоштовною – або здається безкоштовною – майже кожен може сказати, що хоче її отримати. Якщо ви спробуєте її відмінити, люди скажуть, що вона їм потрібна. Можуть сформуватися потужні групи тиску, які виступатимуть проти відміни послуги, навіть якщо вона мало використовується. Потреба в інших послугах також може бути заперечена. Мало хто погодиться з тим, що існує потреба в більшій кількості дорожніх інспекторів, податкових інспекторів або судових виконавців. Дехто може не бачити потреби в послугах, пов'язаних з викидами вуглекислого газу, забоем худоби або схваленням генетично модифікованих продуктів харчування.

Навіть поняття «споживач» є проблематичним. Воно пов'язано з поняття задоволеності та незадоволеності клієнтів, перетворюючи колись вдячних клієнтів на клієнтів, що скаржаться. Це може деморалізувати працівників, яких можливо, приваблювала на роботу ідея надання послуг, за які люди будуть вдячні. І ефективний керівник має все це брати до уваги.

Управління маркетингом. Як свідчить практика, керівники, орієнтовані на маркетинг, намагаються досягти стійкої переваги над конкурентами та запланованого перевищення доходів над витратами, координуючи всі ресурси організації. Портер [305] припустив, що існує три способи досягнення стійкої переваги над конкурентами: диференціація, фокусування та лідерство за витратами. Застосування цих стратегій у різних комбінаціях призводить до трьох різних маркетингових стратегій: сегментації ринку, домінування на ринку та нішевого маркетингу. Керівники, орієнтовані на маркетинг, намагаються «сегментувати» свої ринки, а потім «зосередити» зусилля своєї організації на кількох обраних сегментах, щоб створити «ніші» для послуг на ринку.

Сегментація – це акт поділу ринку на чіткі та значущі групи споживачів послуг. Сегментація ринку публічних послуг є проблематичною. В основі багатьох публічних послуг лежить принцип рівного доступу, рівних можливостей та рівних результатів. Сегментація ринку передбачає, що деякі люди мають різні потреби і бажання. Багато керівників органів публічної влади вважають своїм обов'язком пропонувати однаковий рівень послуг для всіх. Визначення та обслуговування «ніш» означає дискримінацію та ігнорування деяких людей.

«Фокусування» – це вибір одного або декількох сегментів ринку і розробка окремої стратегії для кожного з них. Наприклад, одним із видів стратегії може бути лідерство за витратами. Стратегії лідерства за витратами може дотримуватися, наприклад, відділ громадських робіт, який займається озелененням чи благоустроєм територій для клієнтів приватного сектору. З іншого боку, стратегія фокусування може бути обрана закладом освіти, який

вирішив спеціалізуватися на лісовому господарстві, тривимірному дизайні або парфумерії.

Диференціація використовується тоді, коли клієнтів можна привабити чимось, що відрізняє дану послугу від послуг, які надають інші організації. Диференціація може бути використана, наприклад, державним дослідницьким центром або державною службою безпеки.

Деякі з ідей управління маркетингом не є проблематичними для деяких публічних послуг. Наприклад, сегментація і фокусування можуть принести користь державним службам, які обробляють статистичні дані або карти. Заявки на фінансування проектів економічного розвитку та схем регенерації міст часто вимагають проведення маркетингових досліджень. Сегментація громад за такими ознаками, як етнічна приналежність, вік, кількість батьків-одинаків чи власників автомобілів, є частиною повсякденної роботи відділів планування. Імміграційні, митні та акцизні служби також повинні прогнозувати попит на свої послуги, щоб уникнути довгих черг на митницях.

Незважаючи на ці приклади маркетингової роботи, яка легко вписується в роботу організації, що надає публічні послуги, ринково орієнтований керівник може зіткнутися з труднощами при спробі координувати роботу фахівців, або при спробі застосувати такі маркетингові методи, як сегментація та фокусування. До того ж керівник органу влади може не погоджуватися з думкою, що саме керівник з маркетингу має визначати, що має робити організація, а його роль полягатиме в тому, щоб забезпечити виконання цього завдання.

Оскільки в органах влади керівники переважно мають законодавчо визначену сферу відповідальності, то це часто призводить до того, що вони неохоче делегують роботу, яку можна розглядати як управління маркетингом. Деякі керівники вважають за краще виконувати таку роботу самостійно, оскільки вважають її більш цікавою, ніж суто адміністративні завдання. Вони можуть узурпувати роботу керівників нижчого рівня, які намагаються впровадити маркетингову орієнтацію у свою роботу. Вони можуть втручатися,

стверджуючи, що краще «відчувають» ринок публічних послуг, ніж більшість інших людей в організації.

Аналіз конкурентів. Розглядаючи аналіз конкурентів, Портер [305] припустив, що поведінка конкурентів визначається, принаймні частково, тим, що він назвав структурою ринку. Портер визначив чотири джерела тиску на організації, які конкурують на певному ринку: клієнти, нові учасники, послуги–замінники та поведінка постачальників. Ми розглянемо, чи впливають ці концепції на поведінку організацій, які конкурують за надання публічних послуг. При аналізі конкурентів слід поставити такі запитання:

- Хто є нашими потенційними конкурентами?
- Хто є нашими теперішніми конкурентами?
- Яка їхня поточна стратегія?
- Які їхні цілі?
- Наскільки вони успішні?
- Які їхні сильні сторони?
- Які їхні слабкі сторони?
- Що вони робитимуть у майбутньому?

Але слід зазначити, що конкуренція у сфері надання публічних послуг має багато неоднозначних і проблемних аспектів. Розглянемо основні з них.

Ринки публічних послуг, навіть якщо вони приватизовані, часто не є вільними ринками, вони можуть регулюватися адміністративними або регуляторними структурами. Для деяких публічних послуг не зрозуміло, хто може бути конкурентом, якщо взагалі хтось може бути конкурентом. «Бар'єри для входу», з якими стикається новий постачальник електроенергії, газу чи води, можуть бути величезними. З іншого боку, скільки свободи дій має споживач, щоб перейти від одного «конкурента» до іншого? Часто, зовсім не має. Тому ринок комунальних послуг є недосконалим, на якому постачальники часто не вільні постачати послуги споживачам на власний розсуд.

Приватні конкуренти можуть переростати один одного через поглинання та злиття. Це відбувається в усьому світі у сфері комунальних

послуг та на транспорті, особливо у сфері вантажних перевезень, авіаперевезень та автобусних перевезень. Часто висловлюється занепокоєння, коли контроль переходить до компаній, які зареєстровані в інших країнах, ніж та, в якій надається публічна послуга.

Глобальний ринок публічних послуг ще не є вільним ринком. Коли конкурентні злиття спрямовані на підвищення ефективності, працівники та політики побоюються, що будуть втрачені робочі місця та зросте безробіття. Ці побоювання небезпідставні. У сфері публічних послуг зазвичай до 70 відсотків витрат на надання послуг припадає на працівників. Конкурентній поведінці, такій як злиття та поглинання, можна протистояти у сфері публічних послуг, коли профспілки або асоціації персоналу мають членів в обох організаціях і беруть участь у переговорах про злиття або поглинання. Наприклад, нещодавно у Великобританії члени Асоціації працівників в'язниць протистояли спробам поглинання приватними охоронними фірмами.

Іноді органи влади заохочують приватні організації перебирати на себе право власності або, принаймні, управління деякими організаціями, що надають публічні послуги. Це може викликати занепокоєння щодо стандартів. Наприклад, громадськість обурюється, коли виявляється, що в приватному будинку-інтернаті нешанобливо ставляться до підопічних. Через це створюються системи ліцензування, регулювання та інспектування, які поглинають частину сподівань на економію державних витрат. Іноді досвід, необхідний як для існуючого постачальника послуг у публічному секторі, так і для потенційного нового постачальника послуг у приватному секторі, є однаковим. Наприклад, підготовка освітніх психологів займає щонайменше п'ять років. З подібними проблемами зіткнеться і новий приватний провайдер публічних послуг, який потребуватиме досвіду клінічних психологів.

Професійні організації також можуть обмежити пропозицію експертних знань, тим самим зберігаючи свою цінність і владу. Наприклад, вони можуть стверджувати, що створення конкуренції дублює послуги та вартість навчання, необхідного для їх надання, тобто, що це марнотратне використання

запланованих заощаджень.

Як відомо, одним з аргументів на користь конкуренції є те, що вона призводить до більш ефективного використання капітальних активів, таких як будівлі. Приватна компанія, яка не повністю використовує свою землю або не повністю займає свої будівлі, може стати привабливим об'єктом для поглинання іншою організацією, яка вважає, що вона може краще використовувати ці активи. Вона повинна або швидко покращити використання своїх активів, або продати надлишкові активи тому, хто зможе це зробити. Вивільнені кошти мають бути швидко і розумно інвестовані. Якщо вона не готова зробити жодного з цих кроків, компанія з недовикористаними активами буде схильна до поглинання іншою компанією, яка зробить це за неї.

Однак, у випадку багатьох комунальних підприємств відчуження надлишкових активів є проблематичним – наприклад, відчуження надлишкових потужностей атомної електростанції. Публічні організації, які розпоряджаються недовикористаними активами, рідко можуть вільно реінвестувати отримані кошти для розширення або покращення своїх послуг.

Нарешті, багато людей, які працюють в організаціях що надають публічні послуги, можливо, не захотіли б стати публічними службовцями, якби знали, що це означитиме роботу в організації де поширена недовіра до колег–професіоналів і пронизаний страх перед злиттями, поглинаннями та втратою робочих місць. Реалізація конкурентних стратегій може бути підірвана співробітниками, чії ідеали суперечать тим, що лежать в основі конкурентної поведінки.

Виходячи з викладеного вище, пропонуємо для публічних послуг замість відомої маркетингової моделі Котлера 4P (product – продукт, promotion – просування, place – місце, price – ціна) використовувати модель 5P, додавши ще «reople» – люди. Розглянемо складові цієї моделі.

Продукт. Згідно з Діббом та ін. [201] продукт є послугою, якщо він є нематеріальним і має певні характеристики (табл. 3.1).

## Характеристики товарів та послуг

Послуги	Товари
Нематеріальні	Матеріальні
Не можна зберігати	Можна зберігати
Не можна володіти	Можна володіти
Важко стандартизувати	Нормально стандартизовані
Виробляються разом зі споживачем	Виробляються без споживача
Якість важко гарантувати	Якість може бути вбудована в продукт
Не зберігаються в часі	Зберігаються в часі

Надання послуги не можна відокремити від її користувача, надання послуги та її використання відбуваються одночасно. Тому Уолш [347] припустив, що публічні послуги краще класифікувати за тими вигодами, які, як очікується, вони принесуть. Тоді можна було б проаналізувати послуги, щоб побачити, які їхні характеристики найбільше сприяють досягненню тих вигод, які вони мали б забезпечити.

Таким чином, у випадку з публічними послугами, «Р» Котлера для продукту – це насправді цілий пакет периферійних, а також основних послуг. В одній зі своїх праць Котлер [258] писав про основний продукт, матеріальний продукт і доповнений продукт. Для публічної послуги це означає наступне.

Основна послуга – це та частина послуги, яка забезпечує основні вигоди, такі як «запобігання», «усунення», «покращення», «заохочення».

Матеріальна послуга – це видимий прояв послуги, те, як її бачать і визнають. У випадку з навчанням, наприклад, це може включати приміщення та навчальні посібники. Незважаючи на дані досліджень, які свідчать про те, що робота поліції під прикриттям є більш ефективною у зниженні рівня злочинності, громадськість постійно вимагає більш видимої роботи поліції з охорони громадського порядку. Доповнена послуга включає в себе доповнення, які іноді називають «додатковою цінністю» або «периферійною цінністю». Наприклад, поліція може надавати консультації жертвам злочинів.

Розглядаючи продукт важливо з'ясувати, на якій стадії життєвого циклу він знаходиться, а також наскільки він вразливий. Життєвий цикл послуг

ґрунтується на ідеї, що ринковий попит на будь-яку послугу має кінцеве життя і що протягом свого життєвого циклу вона проходить певні етапи. На різних етапах життєвого циклу послуг необхідно по-різному управляти ринком послуги. Так, як тільки ринок послуги увійшов у фазу зрілості, слід припинити вкладати в послугу нові ресурси – фінанси, персонал, дослідження – і почати думати про те, щоб передати послугу на субпідряд приватному сектору, або укласти угоду про надання послуги з іншою установою, або укласти контракт з волонтерською організацією з початковою грантовою підтримкою, або припинити надання послуги. Ресурси, що вивільняються в результаті цього, слід спрямувати на запуск нових послуг на фазі їхнього розвитку. Фаза зростання повинна компенсувати послуги, рівень активності в яких знижується, щоб загальний портфель послуг підтримував рівномірний рівень попиту на організацію.

Для визначення вразливості послуги корисно використовувати відому матрицю продуктів Бостонського консалтингу. Найпривабливіші продукти – це «зірки», які мають високі темпи зростання та сильну конкурентну позицію. Вважається, що вони виправдовують інвестиції, необхідні для їх розвитку та забезпечення домінування на ринку. «Дійні корови» – це прибуткові продукти, які генерують фінансові ресурси для організації. Ці ресурси можуть бути використані для підтримки розвитку інших продуктів організації. «Питання» можуть стати дуже успішними, але інвестиції в них є спекулятивними. Нарешті, «собаки» – це продукти, які слід зняти з виробництва, оскільки для них більше не існує реального ринку.

Модель життєвого циклу послуги допомагає керівникам думати про темпи зростання та потенціал розвитку кожної із запропонованих послуг. Потім керівники можуть спробувати розмістити кожну послугу в одному з чотирьох квадрантів матриці вразливості послуги, розглянувши, які інші установи або приватні підрядники можуть бути запрошені до конкуренції за надання послуги, наприклад, шляхом проведення обов'язкових конкурсних торгів. Після цього менеджери можуть оцінити, чи є, на їхню думку,



відповідна послуга вразливою.

Розмістивши всі послуги на життєвому циклі послуги, а потім розташували їх на матриці вразливості послуг, можна розглянути можливість інвестування коштів, вивільнених у результаті припинення надання послуг-«собак».

Просування. Оскільки послуга є нематеріальною, її важче просувати, ніж промислові товари або споживчі товари тривалого користування. Часто просувається не послуга, а імідж організації, яка її надає. Коли люди довіряють організації, їх приваблює можливість користуватися послугами, які вона надає. При просуванні публічних послуг можна використовувати рекламу, переконання та зв'язки з громадськістю.

Реклама – це використання засобів масової інформації, таких як газети, телебачення, радіо, пряма поштова розсилка, електронна пошта, соціальні мережі. Ведення бази даних людей, які користувалися послугою або зверталися до неї, допомагає націлювати рекламні матеріали і може бути джерелом рекомендацій або підтримки для нових користувачів.

Переконання – це переконливі розмови з потенційними користувачами або покупцями послуги. Коли загальна маркетингова стратегія працює добре, це зменшує потребу в особистому переконанні. Однак дуже мало послуг продаються без переконливих розмов, зазвичай з персоналом, який працює на лінії обслуговування.

Зв'язки з громадськістю – це використання прес-релізів та інтерв'ю у різних ЗМІ для поширення інформації про послугу. Історично склалося так, що публічні організації неохоче використовують рекламу, переконання, зв'язки з громадськістю чи взагалі будь-яку промоцію, щоб не спровокувати попит, який вони не в змозі задовольнити з обмеженого грошового бюджету. Але таке ставлення дедалі все більше змінюється. Зростає розуміння того, що громадяни мають право знати, які послуги вони фінансують, сплачуючи податки. Пропонуємо деякі умови, за яких керівник органу публічної влади може розглянути можливість виділення частини свого бюджету на просування

послуги серед користувачів:

- Якщо послуга є новою або була децентралізована на місцевому рівні.
- Коли клієнти, ймовірно, не знають про послугу, оскільки, наприклад, вони є інвалідами, неграмотними або належать до маргіналізованих меншин.
- Коли право на отримання послуги може бути незрозумілим, наприклад, коли існує ймовірність низького рівня використання пільг або допомог.
- Коли вносяться значні зміни, наприклад, коли змінюються години роботи центрів зайнятості або пунктів прийому безробітних.
- Коли ефективність залежить від високої відвідуваності, наприклад, у центрах дозвілля, бібліотеках або в програмах з викорінення інфекційних захворювань.

Традиційним підходом багатьох органів влади є приховування інформації про наявність публічних послуг від громадськості у випадку, якщо попит на послуги перевищує наявні ресурси.

Місце. Дане поняття стосується того, де надаються послуги. Тут часто доводиться відповідати на низку запитань. Чи повинні поліцейські послуги надаватися в громаді, чи в спеціалізованих підрозділах по боротьбі зі злочинністю. Чи повинні поліцейські патрулювати на автомобілях чи пішки? Чи можна здобувати освіту вдома або на робочому місці. Чи доцільно використовувати відеоконференції для дистанційного діагностування медичним консультантом? Відповіді на подібні запитання саме і визначають цю складову маркетингової моделі.

Ціна. Можна стверджувати, що ціноутворення на публічні послуги є проблематичним. Уолш [347] зазначив, що саме тому, що багато публічних послуг надаються державою, вони не піддаються ринковому ціноутворенню. Дослідження цінової політики у сфері публічних послуг, проведене компанією Coopers & Lybrand [199], показало, що: не існує єдиного підходу до цінової політики; емпіричні правила використовуються неправильно; копіювання цінової політики є поширеним явищем; наводяться неправомірні причини для

невідшкодування витрат.

Coopers & Lybrand рекомендувала збільшити використання прямих витрат і зменшити частоту субсидування витрат. Після цього звіту у Великій Британії зросла пряма оплата за такі послуги, як доставка їжі додому для літніх людей, прибирання житла, надання медичних рецептів, паркування автомобілів, дозвілля та курси освіти для дорослих.

Люди. Безумовно, люди є основним компонентом комплексу маркетингу для публічних послуг. Це означає увагу до підбору персоналу, введення в посаду, навчання, оцінки, просування по службі, забезпечення робочої дисциплін тощо. Необхідно також надати відповіді на низку запитань: Хто є ключовими гравцями в маркетинговій грі? Хто бере участь у грі? Хто, швидше за все, захищатиметься? Хто може атакувати? Хто чекає в кулуарах? Хто діє за лаштунками? Хто є висхідними зірками? Хто може впасти? Хто може влаштувати заворушення? Хто є лідером? Всі ці люди є ключовими гравцями, яких також називають стейкхолдерами, хоча стейкхолдерами можуть бути також і організації. Відносно принаймні частини стейкхолдерів слід застосовувати маркетинг відносин.

Замість того, щоб перейматися окремими зв'язками між постачальниками і покупцями, маркетинг відносин підкреслює важливість відносин між організаціями [201]. Відносини розвиваються з «ключовими клієнтами», тобто з тими 20 відсотками клієнтів, на яких припадає 80 відсотків доходу. Відносини з цими організаціями або ключовими клієнтами, як правило, підтримуються менеджером по роботі з ключовими клієнтами. У сфері публічних послуг еквівалентом «ключового клієнта» є «зацікавлена організація». «Зацікавлена організація» – це організація, діяльність якої має значний вплив на сфери, в яких має надаватися публічна послуга. З такими організаціями робляться спроби створити альянси через офіційні угоди. У Великобританії, наприклад, альянси заохочуються фінансовими органами, які розглядають заявки на фінансування, тільки якщо вони подані спільно зацікавленими сторонами, між якими уряд бажає бачити розвиток відносин.

Після того, як зацікавлені сторони визначені, необхідно дізнатися про них якомога більше, включаючи характер їхніх очікувань та можливості конфлікту з ними. Сила зацікавлених сторони полягає не лише в їхній «купівельній» спроможності. Вона може бути зумовлена їхнім впливом на ключових осіб, які приймають рішення. Іноді вони є «охоронцями воріт», які можуть заборонити або полегшити доступ до інших ключових осіб, що приймають рішення.

Розробка маркетингового плану.

Розглянувши кожне з п'яти «Р» моделі 5P, організація, що надає публічні послуги, повинна розробити певну форму плану. Узагальнюючи думки дослідників, ключові компоненти маркетингового плану можна визначити таким чином:

1. Формулювання місії: що організація прагне робити, як вона це робить і з ким.
2. Формулювання бачення: де і якою організація прагне бути в майбутньому.
3. Дослідження ринку: структура ринку, ринкові тенденції, ринкові сегменти, ринкові прогалини.
4. Організаційний аудит: зовнішній аудит можливостей і загроз, внутрішній аудит сильних і слабких сторін.
5. Аналіз конкурентів (наприклад, аналіз за методом Портера).
6. Портфельний аналіз: життєвий цикл послуги, вразливість послуги, оцінка ризиків.
7. Управління маркетингом: маркетингова стратегія, проникнення на ринок, диверсифікація, розвиток послуг.
8. Модель 5P: Product, Promotion, Place, Price, People (продукт, просування, місце, ціна, люди)
9. Аналіз стейкхолдерів.
10. Маркетинг взаємовідносин.
11. Бізнес-план.

Надання публічних послуг у певному суспільстві ґрунтується на припущенні, що більшість членів цього суспільства хочуть жити в «доброму» суспільстві – суспільстві, де публічні послуги надаються тим членам суспільства, які їх найбільше потребують, і де вартість надання цих послуг охоче покривається більш забезпеченими членами цього суспільства. Коли віра в «добре» суспільство руйнується, руйнується і підтримка публічних послуг. Наприкінці двадцятого століття багато хто вважав, що саме ринок є фундаментом, на якому можна побудувати добре суспільство. Ринки обмінювалися інформацією, генерували інновації, стимулювали економічну активність, дозволяли конкуренцію і винагороджували підприємництво, тобто, створювали багатство, необхідне для оплати публічних послуг. Мова ринку почала пронизувати багато транзакцій, навіть людських. Вважається, що у досконалому маркетинговому світі кожна транзакція може бути оцінена і повинна бути дозволена лише тоді, коли за неї можна заплатити належну ціну.

Але за такого підходу ідея особистості зазнає шкоди, адже ми більше не є окремими людьми, ми є членами ринкового сегменту, при цьому всі члени певного сегменту ринку однакові, вони відрізняються від інших членів інших сегментів своїми цінностями, бажаннями та інтересами [76].

Тому, насправді, добре суспільство потребує добрих громадян, а не ринкових сегментів. Ринок працює проти цього. Ринок не цікавиться тим, ким людина є як цілісна особистість. Одне і тільки одне має значення – що вона купить. Тому добре суспільство повинно пропонувати концепцію громадянства, яка бачить у людях індивідуальність і підтримує формування тісних особистих стосунків між ними, що забезпечує комунікативний підхід. І саме такий підхід має бути покладеним в основу надання публічних послуг, хоча при цьому в жодному разі не слід відкидати і ринкові аспекти надання публічних послуг.

### 3.3. Управління ефективністю надання публічних послуг

Згідно з Бланделлом і Мердоком [171], управління ефективністю можна визначити як процес доведення організаційних цілей і завдань до відома всіх зацікавлених сторін, встановлення цільових показників ефективності для вимірювання досягнення цих цілей і завдань, а також забезпечення того, щоб уся ця діяльність створювала основу для постійного вдосконалення. Для того, щоб управляти ефективністю, ті, хто делегує завдання керівникам публічної служби, повинні повідомити їм, які критерії будуть використовуватися для оцінки їхньої роботи. У публічній службі такі критерії зазвичай стосуються трьох «Е» (economy – економічність, efficiency – ефективність, effectiveness – результативність). Але ми вважаємо за необхідне також включити четвертий критерій «Е» – етичність, який, у свою чергу, включав критерії справедливості – справедливе і недискримінаційне ставлення до людей; емпатії – здатність передбачати і брати на себе відповідальність за наслідки для інших; та екологічності – турботу про вплив на навколишнє середовище.

Як свідчить практичний досвід, при розробці системи управління ефективністю у будь-якій організації слід звернути увагу на такі питання:

1. Навіщо вимірювати ефективність?
2. Кому це може бути потрібно?
3. Що потрібно вимірювати?
4. Як це можна виміряти?

Розглянемо відповіді на ці запитання.

Навіщо вимірювати ефективність. При розробці систем управління ефективністю важливо, щоб мета вимірювання ефективності була чіткою і прийнятною. Мета вимірювання ефективності в приватних організаціях, як правило, менш складна, ніж мета вимірювання ефективності в публічних організаціях. У приватних організаціях акціонери хочуть знати, наскільки добре працюють їхні інвестиції. Ці організації можуть використовувати коефіцієнти ефективності для оцінки того, наскільки добре використовуються їхні активи.

Кінцевим показником ефективності є прибутковість. У публічних організаціях потрібні додаткові показники ефективності, щоб оцінити, наскільки добре організація досягає своїх цілей і відповідає встановленим для неї стандартам. Часто стандарти та обмеження встановлюються законом, наприклад, «оплачувати рахунки всіх постачальників протягом шести тижнів» або «реагувати на екстрені виклики протягом 4 хвилин». Якщо управління ефективністю використовується для контролю та покарання, то воно матиме обмежену цінність. Хоча управління ефективністю повинно призводити до розподілу вини там, де вона є, воно також повинно сприяти спільному навчанню та покращенню якості послуг. Мейстон [270] запропонував вісім цілей для управління ефективністю, які, на наш погляд, цілком можна використовувати в публічних організаціях:

- Прояснити цілі організації.
- Виявити потенційні можливості для економії коштів.
- Дати можливість користувачам зробити усвідомлений вибір.
- Оцінити кінцеві результати діяльності організації.
- Визначити те, наскільки добре різні послуги сприяють досягненню конкретних сфер політики.
- Визначити стандарти діяльності при ліцензуванні або укладанні контрактів на надання приватизованих послуг.
- Допомогати у визначенні найбільш економічно ефективних рівнів надання послуг.
- Спонукаати до подальших досліджень та можливих коригувальних дій для покращення якості.

Кому це може бути потрібно. Різні зацікавлені сторони, які, можливо, захочуть отримати інформацію, матимуть різні, часто потенційно суперечливі, інтереси та цінності. Наприклад, у школах невеликий середній розмір класу може бути важливим для вчителя, який впроваджує індивідуальне навчання, орієнтоване на дитину, але не для чиновника, який вірить у традиційне навчання у великому класі. Проте будь-яка зацікавлена сторона хоче знати,

наскільки добре надаються публічні послуги. Такими зацікавленими сторонами можуть бути:

- Виборні представники, які шукають відповіді на питання, порушені їхніми виборцями.
- Групи тиску, наприклад, групи захисту прав споживачів, прав людини або екологічні групи.
- Громадяни, які хочуть мати інформацію про роботу місцевих органів влади і служб.
- Зацікавлені урядові відомства, які прагнуть оцінити ті чи інші організації.
- Організації з надання допомоги, які прагнуть бути впевненими в тому, що надані кошти та інша допомога використовуються ефективно.
- Інспекційні органи, зацікавлені в якості публічних послуг.
- Профспілки, зацікавлені в гідній оплаті праці.
- Регуляторні органи, що діють як «сторожовий пес».
- Аудиторські організації.

Якщо управління ефективністю має призвести до навчання та постійного покращення послуг, то внутрішні зацікавлені сторони також захочуть знати про це.

Що потрібно вимірювати. Показники ефективності стосуються кількісних аспектів діяльності, наприклад, вартості надання послуг або кількості контактів з клієнтами. Ці показники часто стосуються результатів, а не наслідків. Це пов'язано з тим, що деякі вигоди, які забезпечують публічні послуги, нелегко піддаються кількісній оцінці. Однак ці вигоди можуть матись на увазі або прямо визначатись за допомогою певних показників. У таких випадках ці показники називаються «індикаторами ефективності». Причому дедалі частіше цільові показники та індикатори ефективності для організацій, що надають публічні послуги, визначаються централізовано.

Тепер повернемося до моделі 4Е, розглянувши кожний із зазначених критеріїв: економічність, ефективність, результативність, етичність.



Економічність. У загальному вигляді економічність пов'язана з витратами ресурсів і забезпеченням того, щоб ці ресурси були придбані за найнижчою можливою вартістю. Якщо казати спрощено, то економічність стосується того, як використовуються гроші. Вона особливо важлива для публічних послуг, які фінансуються за рахунок податків. Бюджети всіх рівнів, як правило, обмежені в коштах. Отже, дотримання визначених лімітів є загальним показником ефективності публічних послуг, які фінансуються за рахунок податків.

При цьому, системи бюджетної звітності використовуються для порівняння фактично витрачених коштів із встановленим лімітом. Наприклад, якщо показник ефективності полягає в тому, щоб «не виходити за межі річного бюджету в розмірі 500000 грн. на харчування в школах», а було витрачено 300000 грн. за перші шість місяців, то доведеться вжити заходів для виправлення ситуації, якщо ми хочемо задовольнити зазначений показник ефективності. Це доведеться зробити, навіть якщо в школі вдвічі більше учнів, ніж очікувалося, або навіть якщо ціна на продукти зросла в два рази з моменту затвердження бюджету. Індикатори, встановлені з точки зору економічності, не враховують попит, використання або інфляцію. Хоча зрозуміло, якщо використання зростає, то витрати на одиницю продукції мають бути зменшені; якщо ціни зростають, то для компенсації необхідно зменшити обсяги.

Ефективність. За визначенням, ефективність – це співвідношення, яке показує, скільки результату досягається за певного рівня вкладених ресурсів при визначеному рівні обсягу та якості. Дедалі частіше публічним службам доводиться розробляти способи вимірювання результатів своєї діяльності, наприклад, кількість оброблених запитів або кількість наданих навчальних годин. Повертаючись до нашого попереднього прикладу зі шкільним харчуванням, якщо було заплановано 10000 обідів вартістю 50 грн. за кожен, а було виготовлено лише 9000, і при цьому було витрачено весь бюджет у розмірі 500000 грн., то послуга шкільного харчування не досягла б свого показника ефективності, оскільки один обід коштував би 55,55 грн., що значно

перевищує заплановані 50 грн. Іншими словами, для того, щоб виміряти ефективність, необхідно розрахувати вартість виробництва однієї одиниці продукції – одного обіду, одного запиту, однієї навчальної години, одного року навчання однієї дитини. Наприклад, вартість навчання однієї дитини протягом одного року можна визначити шляхом підрахунку загальних витрат на утримання та накладні витрати за рік, а потім поділити цю загальну суму витрат на кількість учнів, які навчаються протягом року.

Поширеним способом встановлення стандартів ефективності є розрахунок середньої вартості виробництва однієї одиниці продукції. Одиниці на рівні або нижче середнього отримують похвалу; ті, що вище, отримують догану і прохання покращити роботу. Але це не є, на нашу, думку правильним, оскільки у природі середніх показників закладено, що деякі з них мають бути нижчими за середні. Крім того, не можна бути впевненим у порівнянні подібного з подібним, адже що означає висока чи низька ціна за одиницю? Високі витрати на одного учня можуть свідчити про низьку ефективність, але вони також можуть вказувати на високу якість, тобто малі розміри класів або високе співвідношення персоналу до учнів.

Результативність. На відміну від попередніх критеріїв, результативність пов'язана з тим, чи досягає послуга своєї мети. Вона стосується того, якою мірою послуги приносять ті вигоди, які вони повинні приносити.

Продовжуючи приклад зі шкільним харчуванням, незважаючи на недосягнення цілей економічності та ефективності, послуга шкільного харчування все ж могла б досягти цілей ефективності, якби, наприклад, скоротила час навчання, втрачений через недоїдання. У цьому випадку час, втрачений через хворобу, може бути відносно легко виміряти. Зазвичай вимірювання результативності публічних послуг є більш проблематичним, ніж приватних. Користь від надання публічної послуги може бути непомітною протягом тривалого часу. Ще одна проблема з вимірюванням ефективності полягає в тому, що різні зацікавлені сторони можуть мати різні і навіть суперечливі уявлення про те, чого вони хочуть від послуги. Співвідношення

ціни та якості може означати різні речі для різних людей. Ці різні точки зору вступатимуть у конфлікт, і цей конфлікт потрібно буде вирішувати. Але той факт, що вимірювання є складним, не означає, що його не слід намагатися проводити.

Втім, коли ми розглядаємо взаємодію між економічністю, ефективністю та результативністю, проблеми інтерпретації стають ще більш складними. Наприклад, лікарня може бути ефективною і досягати показників ефективності, пов'язаних зі збільшенням пропускної здатності пацієнтів. Це може призвести до потреби в більшій кількості ресурсів. Це знизить економічність послуг. У той же час, зі збільшенням кількості пацієнтів може зрости рівень повторного інфікування, і більша кількість пацієнтів може повернутися до лікарні вдруге. Це, в свою чергу, підвищує пропускну здатність і ефективність, але знижує економічність і результативність. Подібну ситуацію іноді називають «синдромом дверей, що обертаються».

Іншою проблемою є «закон Гудхарта» [271]. Гудхарт був співробітником Банку Англії, який намагався знайти показники ефективності, які б відстежували інфляцію. Він зауважив, що кожного разу, коли він змінював показник, його кореляція з інфляцією загадковим чином зникала. Закон Гудхарта говорить: «Як тільки ви робите вимірювання інструментом політики, воно перестає говорити вам те, що ви хотіли знати про те, що ви вимірювали». Це відбувається тому, що люди часто діють таким чином, щоб їхня діяльність виглядала добре у порівнянні з виміром, навіть якщо цей вимір погано співвідноситься з їхньою реальною діяльністю.

Ці та інші труднощі самі по собі не є підставою для того, щоб не намагатися вимірювати ефективність публічних послуг. Місцевим громадам не варто зациклюватися на теоретичних труднощах вимірювання ефективності. Набагато корисніше для керівників місцевих органів влади пропонувати практичні та творчі методи вимірювання ефективності, які б відповідали місцевим умовам, але при цьому уникали найгірших наслідків оманливих показників, розуміючи, що існує кілька таких основних проблем:

- складність швидкого збору та інтерпретації великого обсягу даних;
- визначення цілей комплексних послуг, коли декілька цілей суперечать одна одній;
- відсутність кореляції між загальними цілями організації та конкретними цілями;
- недосвідченість керівників у розробці та використанні показників ефективності;
- відсутність зацікавленості у керівників;
- відсутність релевантних та вимірюваних цілей для кінцевих результатів та підсумків;
- брак ресурсів для збору даних;
- опір персоналу;
- нестача персоналу, навченого оцінюванню;
- невиправдані витрати на вимірювання ефективності.

Для того, щоб мати якусь цінність для аналізу, показники ефективності повинні порівнюватися як подібні з подібними. Наприклад, якщо 90 відсотків вступників до школи з англійською мовою викладання не володіють англійською мовою, немає сенсу порівнювати показники цієї школи з показниками іншої школи, де 80 відсотків вступників вже володіють англійською мовою. Краще порівнювати темпи покращення, тобто там, де є певна «базова оцінка», і там, де ефективність оцінюється за величиною доданої вартості, яку організація додала до своєї оціненої базової лінії. Так, наприклад, ефективність роботи шкіл можна оцінити, порівнюючи покращення, яких вони досягли порівняно з їхньою початковою базовою оцінкою.

Такий підхід до вимірювання ефективності іноді називають підходом «доданої вартості». Аналогічно, поліцейські служби можна порівнювати на основі показників «розкриття злочинів», а не на основі абсолютного рівня злочинності. На абсолютний рівень злочинності можуть впливати такі фактори, як рівень безробіття або зміна суспільних цінностей. Це поза межами контролю поліції. На жаль, оцінка роботи поліції на основі показників

розкриття злочинів може спокусити чиновників запропонувати невинуватого поблажливості в обмін на визнання довгої низки злочинів, які потім можуть бути класифіковані як «розкриті».

Тому зараз більше розповсюдження отримав підхід «найкраща вартість» («Best Value»), що є провісником більш послідовного та партисипативного підходу до управління ефективністю.

Аудит за підходом «найкраща вартість» ставить два основних запитання: «Чи можете ви змінитися і стати більш ефективними?» і «Чи відповідає ваша послуга потребам і прагненням місцевих жителів?». При цьому принципи найкращої вартості є такими:

- повинна існувати постійна турбота про якість та ефективність, а також про результативність;
- показники ефективності повинні дозволяти порівнювати організацію з іншими постачальниками послуг;
- процес оцінювання повинен посилювати підзвітність перед місцевою громадою;
- показники ефективності повинні стосуватися речей, які керівники можуть контролювати;
- аудитори повинні публічно звітувати про те, чи було досягнуто найкращого співвідношення ціни та якості;
- необхідно передбачити втручання вищестоящих організацій, якщо найкраща вартість не досягнута;
- показники ефективності повинні відображати інтереси зацікавлених сторін;
- конкуренція не є достатнім критерієм;
- показники ефективності “найкраща вартість” мають:
  - 1) бути значущим для обраних членів, платників податків, користувачів послуг, керівників та персоналу;
  - 2) надавати інформацію про те, як користувачі послуг відчують якість послуг;

- 3) вимірювати безпосередній вплив послуги;
- 4) надавати інформацію про те, що надається;
- 5) легко піддаватися моніторингу та розумінню.

Ось, наприклад, показники ефективності «найкраща вартість», розроблені відділом дозвілля та культурних послуг одного з місцевих органів влади Великої Британії:

Показники потреб:

1. Зафіксовані докази потреб громади.
2. Кількість людей у неблагополучних районах, які беруть участь у доступних заходах.
3. Докази наявності моніторингу рівних можливостей, що ведуть до дій, спрямованих на задоволення місцевих потреб.

Показники економічності:

1. Успішні заявки на економічний розвиток.
2. Приклади підтримки місцевих груп.
3. Вибір, опис та кількість доступних заходів на користь місцевого населення.

Показники ефективності:

1. Кількість громадян, які вже отримали вигоду від послуг.
2. Кількість нових користувачів послуг, які отримують вигоду від послуг.
3. Кількість громадських груп, які отримали вигоду від успішного зовнішнього фінансування.

Показники результативності:

1. Щорічний день відкритих дверей для громадян.
2. Щорічне опитування задоволеності користувачів.
3. Щорічний огляд систем забезпечення якості.

У цілому процес з реалізації підходу «найкраща вартість» полягає у виборі показників ефективності, встановленні стандартів, проведенні незалежних перевірок на відповідність цим стандартам та звітуванні про

результати.

Етичність. Етичні міркування стосуються внутрішнього та зовнішнього світу організації. Чи ставимося ми до персоналу та клієнтів справедливо, з рівністю? Чи не спричиняємо ми стрес і низький моральний дух? Чи вміємо ми співпереживати? Як ми впливаємо на навколишнє середовище? Який вплив на екологію?

По відношенню до користувачів послуг етичність стосується рівного доступу до послуг для людей з рівними потребами. Публічні послуги можуть мати високі показники за традиційними трьома критеріями економічності, ефективності та результативності, але при цьому не задовольняти потреби громади. Прагнення до справедливості вимагає інформації про характер і розподіл потреб серед громади, яку обслуговує публічна служба. Таку інформацію можна отримати шляхом проведення бесід на рівні громади. Інформація може бути використана для розробки профілів громади. Профілі громади можуть бути використані для визначення пріоритетів. Такі рішення можуть включати також і моральні судження, при цьому цінності та переконання тих, хто виносить такі судження, повинні бути чітко визначені.

У цілому показники ефективності мають бути послідовними, порівнянними, чіткими, контрольованими, всебічними, релевантними, повними, мотивуючими, обґрунтованими, своєчасними, прийнятними, доступними та інтегрованими [273]. Щоб це було так, доцільно під час розробки системи показників дати відповідь на такі запитання стосовно ключових показників ефективності:

- Послідовність: Чи узгоджуються визначення результативності у часі та місці?
- Порівнянність: Чи порівнюються подібні показники з подібними? Наприклад, чи вимірює один відділ задоволеність клієнтів шляхом підрахунку скарг, в той час як інший відділ використовує опитування клієнтів?
- Зрозумілість: Чи є показники простими, чітко визначеними та зрозумілими для ключових зацікавлених сторін?

- Контрольованість: Чи є досягнення показників підконтрольним керівництву?
- Комплексність: Чи було визначення показників вибіркоvim, що не відображає загальну результативність організації? Наприклад, чи були обрані деякі показники тому, що вони є досяжними, в той час як інші були проігноровані, тому що вони можуть підкреслити низьку ефективність?
- Актуальність: Чи стосуються показники аспектів послуг, які є важливими для будь-кого? Якщо показник досягався протягом декількох років, чи встановлювався більш складний показник?
- Повнота: Чи охоплюють показники економічність, ефективність, результативність та етичні міркування, такі як справедливість, емпатія та екологія?
- Мотивація: Чи ставлять показники виклик персоналу, не деморалізуючи його?
- Обґрунтованість: Чи є показники лише кореляцією з певним аспектом послуги, а не з причиною низької ефективності?
- Своєчасність: Чи можна вчасно виявити недосягнення показників, щоб вжити коригувальних заходів?
- Прийнятність: Чи були проведені консультації з усіма відповідними зацікавленими сторонами щодо розробки показників?
- Доступність: Чи всі зацікавлені сторони, що мають законний інтерес, мають доступ до даних про показники? Чи можуть групи споживачів отримати доступ до інформації про ефективність?
- Інтеграція: Чи пов'язані показники зі стратегічними цілями організації?

Як зазначалось, управління ефективністю можна визначити як доведення цілей організації до відома всіх зацікавлених сторін, аналіз результатів діяльності порівняно з плановими показниками, пов'язаними з цими цілями, та вжиття заходів для виправлення незадовільних результатів діяльності. При цьому організації можна розглядати як системи, що мають



входи, процеси і виходи, а управління ефективністю забезпечує петлю зворотного зв'язку (див. пунктир на рис. 3.2). Це призводить до того, що управління ефективністю полягає в контролі, корекції та вдосконаленні.

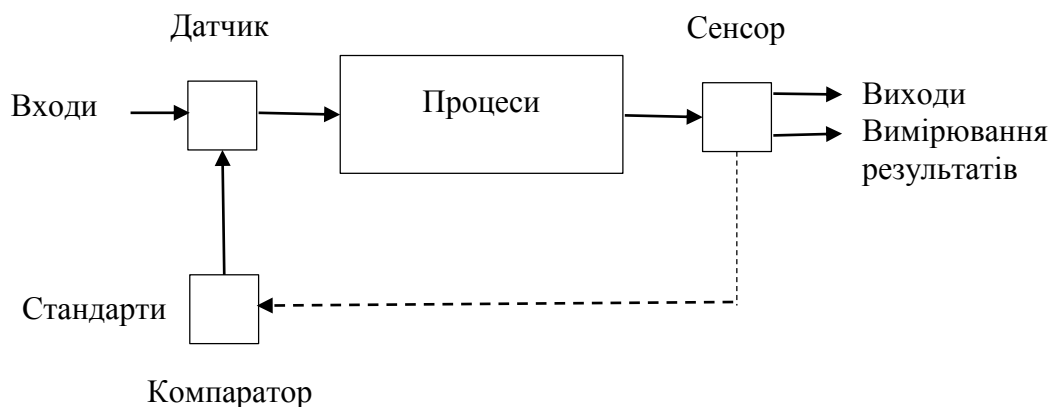


Рис. 3.2. Системний погляд на управління ефективністю

Для того, щоб краще зрозуміти, що таке управління ефективністю, ми можемо розглянути окремо компоненти системи, визначені на рис. 3.2. Система має входи, які контролюються виконавчим механізмом. Входи включають вимоги та ресурси, такі як гроші та матеріали. Виконавці мають контроль над входами в систему. Прикладами виконавців є відділи кадрів, фінансові менеджери, секретарі та менеджери із закупівель.

Вхідні ресурси проходять через процеси, які перетворюють їх на послуги, що надаються суспільству. Наприклад, процес, за допомогою якого надається шкільна освіта, призводить до таких результатів, як щоденний приріст знань і компетентності учнів та зростання (або зниження) репутації школи. Результати – це підгрупа результатів. Під результатами маються на увазі вигоди (або шкода) для передбачуваних бенефіціарів послуги. Результати обмежуються тим, якою мірою потенційні бенефіціари користуються результатами послуги.

На рисунку 3.2 зворотній зв'язок вимірює результати (і наслідки) послуги і порівнює їх зі стандартами ефективності. Показники ефективності

надають конкретні способи продемонструвати, що ці стандарти виконуються. Якщо після перевірки встановлено, що ці стандарти не виконуються, то організації зобов'язані вжити коригувальних заходів, щоб їхні послуги відповідали стандартам.

Виходячи з цього, на рис. 3.3 ми пропонуємо модель системи управління ефективністю для організації, що надає публічні послуги, яка враховує інтереси різних стейкхолдерів.

Управління ефективністю не працює належним чином, якщо воно спирається на механістичне планування та контроль. Важливо, щоб використання показників ефективності не применшувало значення здорового глузду відданих своїй справі публічних службовців. Існують докази того, що управління ефективністю є більш ефективним в рамках культури постійного вдосконалення. Роуз [315] повідомив, що культура відданості призводить до більшого прийняття (на противагу дотриманню) показників результативності. Незагрозливе середовище, засноване на участі, розширює можливості менеджерів і мотивує їх дотримуватися принципів і практики управління результативністю.

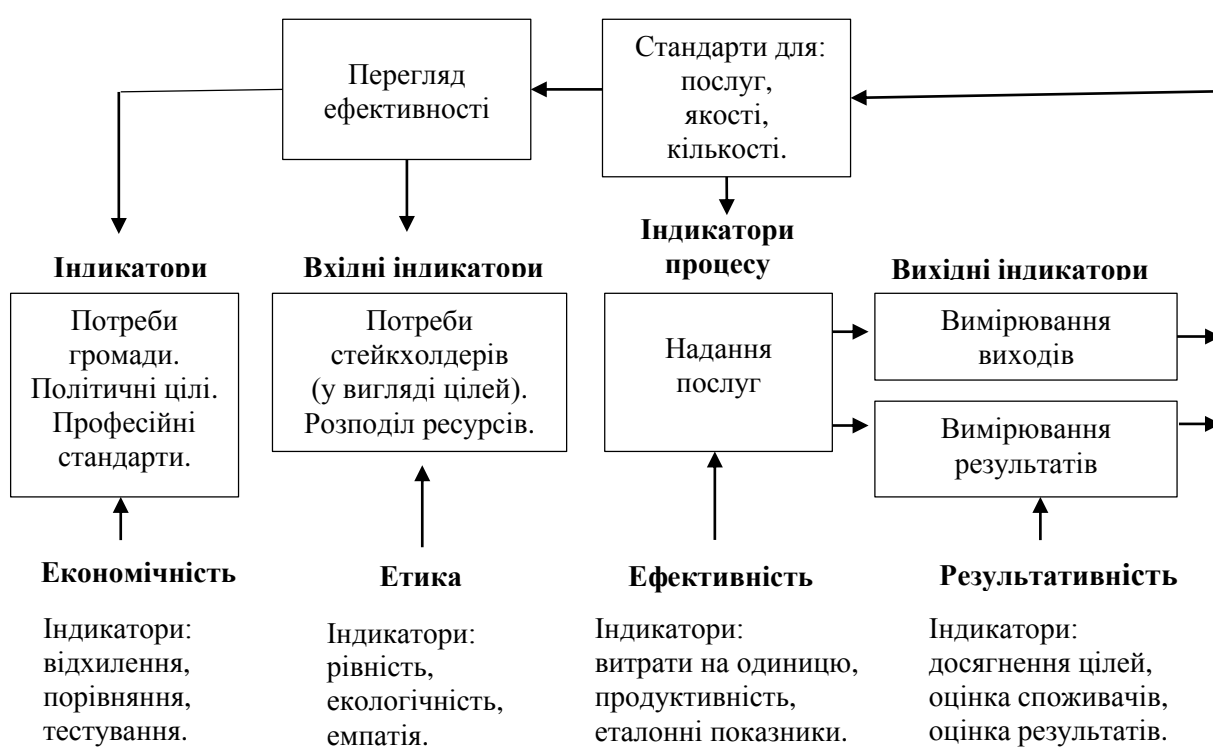


Рис. 3.3. Модель системи управління ефективністю для організації, що надає публічні послуги

Хоча результативність може вимірюватися і зазвичай вимірюється на рівні організації, покращення результативності, як правило, вимагає від керівників дій на рівні конкретних осіб. Найчастіше керівники повинні вживати заходів щодо власного персоналу, особливо щодо тих, чия ефективність є низькою.

Стимулювання ефективності є поширеним явищем у приватному секторі і варіюється від премій за продуктивність для робітників до оплати праці менеджерів за результатами роботи. Останнім часом аспекти оплати праці, пов'язані з результатами роботи, також запроваджуються в публічному секторі. При цьому оплата праці за результатами діяльності розглядається як засіб мотивації керівників і підвищення ефективності роботи, а також як засіб підвищення відповідальності державних службовців за виконані обов'язки. Роуз і Лоутон [314] визначили кілька переваг і недоліків оплати праці за результатами діяльності на державній службі (табл. 3.2).

Оплата за результатами діяльності, як правило, винагороджує людей, які і без неї працювали б добре. У той же час, до лав незадовільних працівників додаються демотивовані та незадоволені раніше «середні» працівники, які сприймають «відсутність ВРД» (винагороди за результатами діяльності) як негативну оцінку їхньої роботи.

Таблиця 3.2

## Винагорода за результатами діяльності на публічній службі

Переваги	Недоліки
Допомагає з підбором та утриманням персоналу. Може бути адаптована до місцевих умов.	Вимагає управлінського часу та спеціальних навичок. Важко встановити зв'язок з ефективністю.

<p>Може створити культуру високої продуктивності.</p> <p>Делегує відповідальність керівникам.</p> <p>Зменшує кількість колективних переговорів.</p> <p>Заохочує гнучкість.</p>	<p>Вимагає точних показників ефективності.</p> <p>Демотивує пересічного працівника.</p> <p>Потенційно викликає розбіжності та дорого коштує.</p> <p>Спотворює процес оцінювання.</p>
--	--

Для того, щоб винагорода за результатами діяльності була мотивуючою, співробітники повинні відчувати, що їхня робота – або її оцінка – перебуває під їхнім контролем. У традиційних структурах публічної служби працівники рідко мають достатню особисту свободу дій. Якщо заробітна плата і мотивує, то лише тимчасово. У випадку з винагородою за результатами діяльності, як показує практика, лише приблизно третина працівників може користуватися цим тимчасовим ефектом. Для інших двох третин ефект є демотивуючим. Тому, наприклад, у Великобританії у деяких менш традиційних організаціях публічного сектору працівникам дозволено обирати власний пакет винагород. Якщо принаймні 80 відсотків зарплати виплачується готівкою, працівники можуть обрати додаткові відпустки, пенсії, медичну страховку, догляд за дітьми, автодопомогу або ваучери на роздрібну торгівлю. Ці варіанти передбачають податкові та інші пільги для організації та працівника.

Ще одним інструментом мотивації особистісної ефективності є щорічне оцінювання. Незважаючи на незначну кількість доказів того, що щорічне оцінювання покращує ефективність роботи, щорічне оцінювання набуло значного поширення у публічних службах у 1990-х роках. Процедури зазвичай є відкритими. І співробітники, і керівники зберігають копії звітів про оцінювання. Ефективність роботи оцінюється за допомогою конкретних критеріїв, які вказують на досягнутий рівень виконання роботи. Зазвичай робота оцінюється за одним з наступних критеріїв:

- Видатний, чудовий (дуже прийнятний).
- Середній (цілком прийнятний).
- Незадовільний або неповний (абсолютно неприйнятний).

Залежно від результатів оцінювання, передбачається ініціювати певну

форму винагороди або певну форму покращення роботи. Щодо працівників, які не відповідають стандартам, передбачається, що оцінювання буде використовуватися для визначення потреб у навчанні та розвитку, спрямованих на покращення результатів роботи. Оцінювання також може бути використане як частина процесу, що веде до звільнення або відмови у продовженні контракту.

Доцільно пов'язати оцінювання з навчальними бесідами. Це залучає до процесу ретроспективне, прогнозне, образне, творче, емпатійне та критичне мислення. Оцінювання слід розглядати як процес, в якому навчаються як оцінюваний, так і оцінювач. Керівники, наприклад, можуть отримати уявлення про свій стиль управління і про те, що мотивує їхній персонал. Керівник може дізнатися, що допомагає, а що заважає персоналу виконувати свої обов'язки. Деякі дослідники вважають, що цей процес навчання повинен пронизувати всю організацію і що відповідна схема оцінювання повинна охоплювати всіх працівників. При цьому буде корисно, якщо працівники будуть попереджені про цей процес і отримають питання для роздумів перед оціночною співбесідою:

Які три речі порадували вас найбільше?

Які три речі вас порадували найменше?

Що ваш керівник міг би зробити, щоб допомогти вам?

Що ваш керівник міг би зробити менше?

Що ви хотіли б зробити по-іншому?

Де ви бачите себе через п'ять років?

В ідеалі, письмові нотатки з відповідями на ці запитання мають бути повернуті керівнику до початку оціночної співбесіди, щоб він міг їх обміркувати. Для керівників для оцінювання у вигляді оціночної співбесіди можна надати такі поради:

- Запросіть оцінюваного особисто, якщо це можливо.
- Поясніть процес і мету.
- Сядьте поруч з оцінюваним, якщо це можливо.

- Перегляньте попередній звіт.
- Дозвольте оцінюваному провести самооцінку.
- Попросіть оцінюваного навести приклади.
- Починайте і закінчуйте з похвали.
- Обговоріть розбіжності.
- Обговоріть потреби в навчанні.
- Узгодьте план дій на майбутнє.
- Підсумуйте бесіду.
- Завершіть бесіду позитивно.

Якщо ефективність працівника є низькою, це переносить керівника у важливу сферу управління низькою ефективністю.

Однак, якщо за результатами оцінки або в інший спосіб виникла підозра щодо незадовільної роботи, слід не робити висновки відразу, а звернутись до підтверджуючих доказів. Можливими джерелами є:

- скарги від колег;
- порівняння з еталонними показниками;
- скарги від клієнтів;
- порівняльна статистика;
- лікарняні листи;
- незавершена робота;
- оціночні нотатки;
- робочі листи;
- таблиці обліку робочого часу тощо.

Перш ніж зіткнутися з очевидними доказами незадовільної роботи, керівники повинні порівняти фактичні результати роботи з очікуваними показниками. Можливими джерелами очікуваної ефективності є:

- індивідуальні брифінги, командні брифінги;
- письмові інструкції, письмові попередження;
- посадові інструкції, трудові договори;
- навчальні курси, вихідні дні, замовлення;

- професійні стандарти, стандарти якості, статuti, заяви про цінності;
- письмові процедури, посібники, довідники для працівників, збірники правил, офіційні повідомлення тощо.

Причин поганої роботи може бути багато. Погана робота може не бути виною особи, чию роботу оцінюють, тому керівники повинні намагатися визначити дійсні причини поганої роботи. Для цього слід розглянути деякі питання:

- Погане розуміння: Чи бракує людині інтелекту, освіти, технічних знань, належного інформування з боку менеджера або клієнтів чи необхідних навичок мислення?
- Слабка мотивація: Чи відомі незадоволені потреби? Чи пропонує робота способи їх задоволення?
- Відсутність впевненості в собі: Чи недооцінює людина свої здібності, чи переоцінює їх, чи боїться невдач або репресій, чи має низьку толерантність до ризику, чи схильна до стресу або перфекціонізму?
- Зіткнення цінностей: Чи існують моральні, культурні або професійні обмеження або відсутність віри в чесність або цінність роботи? Чи може людина обмірковувати етичні питання?
- Віктимність: Чи є особа жертвою ревнощів, заздрощів, пошуку «цапа-відбувайла», знущань, переслідувань, дискримінації чи упереджень?
- Зловживання владою: чи є особа жертвою інституційної дискримінації?
- Домашні труднощі: Чи має особа обов'язки по догляду за дітьми, літніми батьками, хворим або недієздатним партнером чи утриманцем або складну домашню ситуацію?
- Проблеми зі здоров'ям: Чи має особа проблеми з фізичним або психічним здоров'ям?
- Транспортні труднощі: Чи переїжджала особа, чи змінився її транспорт?
- Фізичні умови: Чи впливають на продуктивність освітлення, запахи,

шум, колір, тепло, вентиляція, ксерокси, комп'ютери, одяг, їжа чи напої?

- Недостатня підготовка: Чи отримала особа належну підготовку?
- Погане обладнання: Чи є обладнання неякісним через брак інвестицій, погане бюджетування або неякісне технічне обслуговування?
- Низька заробітна плата: Чи впливає на особу оплата праці, пов'язана з ефективністю?
- Погане планування: Чи погано людина управляє своєю роботою та часом?
- Погана комунікація: Чи відчуває людина себе неважливою, безсилою, неефективною, відчуженою, не «в курсі» та непотрібною?

Виходячи з цього, пропонуємо комунікативний підхід до покращення роботи поганих виконавців за допомогою чотирьохетапного процесу розслідування поганої роботи:

Етап 1: Узгодження фактів.

Запитайте інформацію про поточну діяльність у порівнянні з минулорічними цілями. Ставте уточнюючі запитання. Узгодьте факти. Зверніть увагу на незгоду або розбіжності, які будуть розглянуті пізніше.

Етап 2: Інтерпретація фактів.

Запитайте людей про їхні почуття, думки та пояснення ситуацій, які розкриваються в узгоджених фактах. Метою має бути вивчення та покращення розуміння ситуації.

Етап 3: Вирішення проблем.

Попросіть учасників проаналізувати і запропонувати рішення будь-яких проблем, які тепер вони краще зрозуміли. Зосередьте їх на рішеннях, а не на симптомах.

Етап 4: Узгодження планів дій.

Менеджер допомагає людині запропонувати дії. Обидві сторони повинні підписати письмовий графік, де буде вказано, хто і коли що робитиме, а також домовитися про те, як найкраще контролювати виконання.

Нарешті, менеджери повинні визначити можливі дії, які можна вжити



для виправлення поганої роботи. Деякі з варіантів, доступних для керівників, можна описати таким чином:

- Покращення власного менеджменту: керівники сприяють низьким показникам через поганий менеджмент.
- Розробка плану покращення: слід дотримуватись комунікативного підходу та узгодити план дій для покращення результатів роботи.
- Створення тиску з боку колег: якщо система оцінювання ефективності є відкритою, колеги можуть чинити тиск на тих, хто не виконує свої обов'язки належним чином.
- Навчання: слід визначити потреби у навчанні працівників.
- Звернення за допомогою: часто доцільно звернутись по допомогу до фахівців, наприклад, консультантів, тренерів або радників.
- Переведення: переведення особи в новий відділ, на нову роботу або перепрофільовану роботу.
- Покарання працівника: Коли нічого не допомагає, слід застосувати відповідні дисциплінарні процедури.

Слід визнати, що існує багато труднощів в оцінюванні ефективності роботи. Їх можна узагальнити наступним чином:

1. Некомпетентні оцінювачі. Керівники є найпоширенішими оцінювачами ефективності роботи людини, але їм часто бракує спеціальних знань чи навичок, необхідних для проведення такої оцінки. Часто вони не володіють достатніми знаннями про роботу працівника, щоб успішно оцінити його версію подій.

2. Прогалини в схемі оцінювання. Схеми оцінювання зазвичай не охоплюють нових працівників, осіб на випробувальному терміні, осіб, які проходять стажування, осіб, які мають вийти на пенсію, відряджених або тимчасово зайнятих працівників, консультантів, осіб, які працюють неповний робочий день, осіб на короткострокових контрактах та членів міжвідомчих команд – іншими словами, значну частину персоналу організації, що надає публічні послуги.

3. Статистична нісенітниця. Щоб не знімати галас, не підривати систему, не знижувати показники, керівники зазвичай оцінюють роботу всіх співробітників, окрім кількох, як «вищу за середню».

4. «Якщо ви не можете це порахувати, то це не оцінюється». «М'які навички» працівників часто ігноруються при оцінці, оскільки вони є суб'єктивними і їх важко виміряти. Проте вони можуть бути найважливішою частиною роботи.

5. Ефект ореолу. Керівники мають улюбленців, або навпаки когось не люблять, що спотворює їхню оцінку стосовно цих осіб.

6. Відсутність аудиту. Часто в оцінюванні ефективності домінує постановка цілей та майбутні обіцянки. Відносно мало уваги приділяється тому, що було обіцяно минулого разу, та урокам, які можна винести з минулого.

7. Формальність. Формальність породжує страх осуду та оборонну позицію працівників. Як наслідок, плани покращення ґрунтуються на неповній або викривленій інформації [77].

На думку Роджерса [313], управління ефективністю створює можливості для керівників вказувати підлеглим на недоліки в їхній роботі і попереджати їх, що якщо вони не виправляться, до них будуть застосовані штрафні санкції. Роджерс зазначав, що таке «розповідання» часто призводило до негайних і вражаючих результатів, які, однак, були нетривалими. Роджерс виявив, що страх не породжує відданості справі, він призводить до того, що час і енергія витрачаються на «ігри», уникнення неприємностей і суперечки. Тому навіть добре розроблена схема оцінювання не спрацює, якщо між оцінювачем (керівником) і оцінюваним (підлеглим) немає довіри і поваги, яку слід створювати як головну передумову ефективної роботи працівників.

### 3.4. Підзвітність і етичні аспекти у наданні публічних послуг

Для того, щоб продемонструвати, що управління публічними послугами здійснюється належним чином, керівники повинні надавати інформацію про те, як працюють їхні організації, що надають ці послуги. Чи досягає послуга поставлених цілей? Чи відповідає вона визначеним потребам або очікуванням щодо якості? Чи забезпечує вона співвідношення ціни та якості? Відповіді на подібні запитання потрібні, адже публічні послуги як правило оплачуються з податків або підтримуються державними грантами, а організації, що їх надають, часто отримують вигоду від монопольного становища. Тому справедливо, що ті, хто відповідає за управління послугами, повинні нести відповідальність перед тими, хто їх фінансує, а також перед тими, на чие благо ці послуги надаються, і бути їм підзвітними. Але виконуючи свої обов'язки, керівники у публічному секторі несуть також моральну відповідальність за виконання і результати тих аспектів послуг, які знаходяться під їхнім контролем.

Підзвітність – це процес, який вимагає від людей звітувати за свої дії. Багато організацій, що надають публічні послуги, зобов'язані за законом надавати інформацію користувачам послуг та всім громадянам. Повинні існувати системи, які визначають цілі та завдання, а також відстежують, як були використані ресурси для їх досягнення. Підзвітність – це не просто розподіл похвал чи звинувачень, насправді підзвітність піднімає фундаментальні питання про мету і практику організації публічної служби. Дей і Клейн [197] вважають, що підзвітність – це процес побудови узгодженої мови (дискурсу) про послугу і про критерії, які слід використовувати для її оцінки.

При цьому, враховуючи нові тенденції в публічному управлінні, можна стверджувати, що ефективність використання коштів у сфері публічних послуг більше не є чеснотою, вона стала необхідністю. Більше того, керівники у цій сфері зобов'язані забезпечувати найкраще використання обмежених

ресурсів. Аудит ефективності використання коштів повинен включати такі кроки:

1. Отримання попередніх звітів про аудит у цій сфері.
2. Перевірка того, чи були встановлені цілі політики.
3. Перевірка того, як вимірювалася результативність.
4. Оцінювання запланованих вимірювань.
5. Аналіз розподілу витрат.
6. Звернення уваги на рівень делегування повноважень.
7. Встановлення рівнів активності.
8. Перегляд засобів контролю.

Взагалі, роль аудиторів та інспекторів у сфері публічних послуг швидко зростала у багатьох країнах протягом 1990–х років. Причому на цій хвилі аудитори та інспектори активно прагнули притягати керівників до відповідальності за їхню етичну поведінку, ефективність та якість публічних послуг, а також за співвідношення ціни та якості послуг, які надають їхні організації.

Існує багато форм підзвітності у сфері публічних послуг, оскільки існує багато зацікавлених сторін, перед якими публічна служба може бути підзвітною. Але корисно розрізняти висхідну підзвітність (іноді через політичний процес) і низхідну підзвітність (зазвичай перед користувачами публічних послуг).

Висхідна підзвітність. При висхідній підзвітності виборні представники або представники різних груп інтересів входять до складу комітету, який відповідає за публічну службу. Керівники публічної служби підпорядковуються безпосередньо комітету. Члени комітетів публічної служби висловлюють свої особисті проблеми, а також висловлюють занепокоєння від імені людей, яких вони представляють. Комітети забезпечують платформу для публічного обговорення діяльності та розвитку публічної служби. У випадку організованих на національному рівні служб, таких як освіта та громадський порядок, місцеві особи, які приймають

рішення, можуть бути підзвітні урядовому міністру. У демократичному суспільстві ці міністри можуть нести відповідальність перед парламентом, можливо, через спеціальний комітет.

Одним з основних видів висхідної відповідальності є політична. У представницькій демократії владні повноваження надаються за згодою народу. Згода надається за умови, що ті, кому делеговані повноваження, несуть відповідальність за їх використання. Згода надається шляхом періодичного голосування на референдумах або виборах. На виборах електорат часто оцінює політичну партію за її успіхами в наданні та підтримці публічних послуг. Таким чином, вибори є механізмом притягнення політиків до відповідальності за надання публічних послуг. У той же час, такі науковці, як Ренсон і Стюарт [310] критично ставляться до механізмів підзвітності, заснованих на періодичному голосуванні, оскільки вони, по-перше, вважають електорат пасивним, по-друге, зазначають, що електорат голосує кожні чотири-п'ять років, а потім залишає управління державою вибраним політикам.

Організації, що надають публічні послуги в країнах, які є членами Європейського Союзу, мають наднаціональний рівень підзвітності. Згідно з Єдиним європейським актом (1985) вони зобов'язані дотримуватися низки європейських директив. Ці директиви набули чинності в 1987 році. Одна з директив, наприклад, передбачає, що публічні служби повинні здійснювати закупівлі у постачальників по всій Європі. Якщо державні служби змушені надавати послуги на умовах конкуренції, вони стикаються з конкуренцією з боку організацій з будь-якої країни-члена Європейського Союзу. Дані аспекти надання публічних послуг слід брати до уваги й Україні у контексті нашої євроінтеграції.

Підзвітність місцевій раді, департаменту центрального уряду, європейському органу або навіть міжнародному урядовому агентству з таких питань, як поводження з біженцями, терористами або політичними в'язнями, є прикладами висхідної підзвітності.

Низхідна підзвітність. Організації, що надають публічні послуги, можуть бути зобов'язані звітувати перед громадянами або місцевими жителями, котрі є користувачами послуг. У деяких організаціях з ними не просто консультуються, їх активно заохочують до участі у прийнятті рішень та наданні послуг. Це відповідає ідеям навчання впродовж життя та активної громадянської позиції. У низці країн за останні 20-30 років було прийнято низку документів, у яких наголошується на важливості залучення місцевих громад до суспільних дебатів та прийняття рішень. При цьому зазвичай пропонуються такі методи:

- Опитування громадської думки: зазвичай проводяться експертами.
- Конференції: питання можуть обговорюватися наживо або онлайн.
- Фокус-групи: інтенсивні дискусії, що проводяться між 12–20 співрозмовниками.
- Народні форуми: певна кількість осіб (як правило, 500-1000), з якими проводяться регулярні консультації.
- Громадські журі: громадські присяжні розглядають аргументи і докази за допомогою експертів.

У демократичних країнах органи влади переважно стурбовані своєю низхідною підзвітністю перед громадськістю. Але перехід у багатьох країнах до моделей корпоративного управління у публічному секторі призвів до того, що багато місцевих органів влади почали більше знепокоюватися висхідною підзвітністю центральним органам влади, ніж низхідною підзвітністю громадськості. Через це Ферлі та ін. [213] дійшли висновку, що реформи у деяких країнах дещо зруйнували традиційні канали публічної підзвітності, тому, на їхню думку, необхідно відновити баланс, зміцнивши механізми низхідної підзвітності. Дехто з дослідників вважає, що цього можна досягти через вільні ринкові сили.

На даний час хоча багато організацій, які надають публічні послуги, і перебувають у державній або муніципальній власності, але часто змушені конкурувати на відкритих ринках або на псевдо-ринках. Тому Пріор [306]

стверджує, що підзвітність підвищується через посилення впливу ринкових сил:

- ринкові механізми розширюють коло постачальників та збільшують вибір користувачів;
- приватизовані послуги створюють стимули для підвищення ефективності роботи;
- ринкові механізми змушують покращувати якість та співвідношення ціни та якості;
- користувачі можуть подавати скарги.

Ферлі та ін. [213] дотримуються іншої точки зору. Вони вивчали вплив збільшення кількості представників бізнесу та комерційних структур у радах трастових фондів британської системи охорони здоров'я NHS (NHS – National Health Service) на їхню роботу. Вони повідомили, що на засіданнях таких рад слово «ринок» рідко згадувалося у зв'язку з підзвітністю. Насправді, деякі так звані вільні ринки зовсім не є вільними, конкуренція на них часто регулюється, а користувачі послуг мають обмежений вибір або взагалі не мають вибору. Щоб протистояти цим явищам, у 1990-х роках повсюдно з'явилися хартії.

Так, у Великобританії Хартії громадян були розроблені у 1990-х роках як засіб підвищення якості публічних послуг. Такі хартії також розглядалися як засіб посилення низхідної підзвітності перед громадськістю. Ці хартії встановлювали стандарти, на які користувач мав право розраховувати, і пояснювали, як користувач може поскаржитися, якщо цей стандарт не було досягнуто.

Однак з часом хартії зазнали низки критичних зауважень, які стосувались такого:

- користувачі послуг не заохочуються до колективного голосу;
- мало уваги приділяється правам та обов'язкам громадян;
- у хартіях змішуються юридичні права, адміністративні норми та обіцянки керівництва;
- хартії стверджують, що вони розширюють права і можливості

місцевих користувачів послуг, але директиви щодо їх реалізації посилюють централізацію.

У зв'язку з цим виникає запитання: чи зводять хартії підзвітність до рівня захисту прав споживачів? Вони не заохочують колективну критику, підзвітність розглядається з точки зору окремого користувача. І хоча хартії посиляються на права громадян, існує мало доказів того, що вони є основою для правового захисту. Гластер [223] припустив, що єдиною силою хартії є опубліковане зобов'язання діяти і здатність деяких регуляторних органів публікувати інформацію про те, як були виконані або порушені обіцянки.

Незважаючи на критику, хартії є засобом виявлення випадків, коли публічні послуги не надають заплановані послуги відповідно до прийнятних стандартів. Організації, що надають публічні послуги, демонструють все більшу готовність вибачатися за невдачі, хоча ці «вибачення» коштують недешево, адже часто вони купуються ціною великих державних субсидій або грантової допомоги.

Тому для того, щоб невдач і помилок було менше, слід приділяти також увагу професійній відповідальності та підзвітності. Традиційно професійна підзвітність пов'язана з цінностями професії – такими, як чесність, неупередженість і відданість клієнтам. Цінності розвиваються і передаються через професійну підготовку. Професійна підготовка є необхідною умовою для того, щоб працювати якісно та ефективно. При цьому професійна діяльність контролюється професійними організаціями, які встановлюють професійні стандарти, а також контролюючими органами.

Але у контексті впровадження нових моделей публічного управління, зокрема, нового публічного менеджменту, деякі дослідники вважають, що вони призвели до конфлікту статусу професіонала з роллю менеджера, тим самим підірвавши професіональну підзвітність. Зростала кількість осіб, яких призначали до керівних органів того чи іншого типу, нібито за управлінські навички, які вони могли принести з собою. Але критики стверджували, що ці призначення були політично вмотивованими і що публічна служба, як



наслідок, стала менш підзвітною широкій громадськості.

Така практика призначення, а не обрання тих, хто здійснює нагляд за публічними послугами, може призвести до дефіциту демократії. Досвід різних країн, де було впроваджено нові моделі публічного управління, що ґрунтуються на принципах менеджменту, засвідчив посилення висхідної підзвітності та послаблення низхідної підзвітності. Це відбулося, незважаючи на значну риторичку про збільшення вибору споживачів. Тому деякі науковці стверджують, що незалежно від того, чи є організації публічними або приватними, якщо вони надають публічні послуги, вони повинні проходити жорсткі випробування на підзвітність, а керівники та інші високопосадовці мають бути обізнаними з усіма аспектами публічної підзвітності.

У подібній ситуації велике значення має професійне саморегулювання. Але теоретичний потенціал професійного саморегулювання обмежений практичною схильністю до самозахисту. Незважаючи на низку резонансних звітів та оглядів, а також значну увагу з боку ЗМІ та політиків, дотепер не зрозуміло, якою саме буде майбутня роль аудиту публічної служби. Однак існує визнання того, що певний вид державного аудиту необхідний для підтримання високих стандартів поведінки посадовців у суспільному житті. Як же тоді поєднати потребу керівників публічної служби покращувати власну ефективність шляхом здійснення професійного розсуду та саморегулювання, водночас не забуваючи про їхню підзвітність громадськості та необхідність залишатися в межах, які можуть визначатися політичними інтересами осіб, що не належать до виконавчої влади? Певну відповідь на це запитання дає концепція управлінської підзвітності.

Дей та Клейн [197] стверджують, що концепція управлінської підзвітності, яку іноді називають внутрішньою підзвітністю, бере свій початок від поняття врядування. Цей вид підзвітності здійснюється керівниками, які відповідають за персонал, бюджети та виконання певних аспектів надання послуг. Ми вже дещо торкалися даного виміру підзвітності, розглядаючи питання, присвячені управлінню ефективністю. За ідеєю, що менеджерів

можна розглядати як управителів, стоїть ідея, що керівники в публічному секторі здійснюють владу від імені громадян, для блага яких призначені послуги, що надаються публічними організаціями. Також маєтсья на увазі ідея, що ця влада, яку вони мають від імені громадян, має бути використана для сприяння просуванню ідеї «доброго суспільства».

У той же час, Ренсон і Стюарт зазначили, що належне управління залежить від активної громадянської позиції. На їхню думку, головна гарантія звітності та обліку полягає не в зовнішніх контролерах, а у відкритому, демократичному уряді; а активна громадянська позиція передбачає право знати, право на пояснення, право бути залученим і право бути почутим [310].

Слід торкнутись і ще одних аспектів відповідальності при наданні публічних послуг – етичних. Агресивні «війни за поглинання», інсайдерські угоди, шахрайство, відсутність соціальної відповідальності, неправомірна поведінка в суспільному житті – такі речі, що мають місце в публічному секторі, підживлюють інтерес до етики. Тому керівники в публічному секторі повинні бути здатними продумати та впровадити етичні принципи, на яких має ґрунтуватися їхнє управління.

Етика вивчає, як правильно чинити, коли наша поведінка впливає на інших. Лоутон розглядає етику як «набір принципів, кодекс, який діє як керівництво до дії» [260, с. 146]. Існують різні джерела уявлень про те, що є етичною поведінкою. Для тих, хто вірить у трансцендентного Бога, абсолютні визначення добра і зла часто вважаються божественними. Стародавні греки вважали етику більш практичною справою, а саме: те, що ми вважаємо правильним і неправильним, впливає на наші цінності. Наші цінності, в свою чергу, відображають глибокі переконання.

Цінності, що є суспільним надбанням, не є абсолютними, вони постійно оскаржуються. Візьмемо, наприклад, роль пенітенціарних служб. Це реабілітація чи стримування? Це профілактика чи покарання? Чи слід розподіляти ресурси в освіті на користь обдарованих чи знедолених? Чиї потреби в охороні здоров'я мають бути пріоритетними – молоді чи людей похилого віку?

Як керівники публічних організацій можуть організувати обговорення цих питань? У цьому може допомогти певна обізнаність з етичним аналізом. При цьому в етичному аналізі зазвичай використовуються три основні поняття: утилітаризм, права та обов'язки.

Утилітаризм – це філософський принцип, який пов'язаний з іменами відомих мислителів Бентама та Джона Стюарта Мілля. Утилітаризм стверджує, що етичним є той вибір, який приносить найбільшу користь найбільшій кількості людей. Хоча подеколи буває важко вирахувати, що є найбільшим благом для найбільшої кількості людей. Коли фтор додають у питну воду, чи можна підрахувати, що користь для багатьох людей буде більшою, ніж ризик для здоров'я кількох? Така лінія міркувань може призвести, наприклад, до занедбаності та самогубства психічно хворих злочинців, адже ресурси, необхідні для догляду за ними, можна було б використати для досягнення більшої користі для більшої кількості людей.

Другим поняттям, яке часто використовується в етичному аналізі, є поняття прав. Ідея прав людини пропонує альтернативну лінію міркувань. Будь-яка дія, що порушує права людини, є неетичною. За словами Хорн, проблема цього підходу полягає в тому, що права людини мають бути узгоджені, а права можуть суперечити один одному [237]. Так, право однієї людини на свободу слова може порушувати право іншої людини на мир і спокій.

Третім поняттям, яке часто використовується в етичному аналізі, є поняття обов'язку. Обов'язки можна ранжувати за ступенем важливості, тоді легко визначити етичну поведінку, посилаючись на обов'язки з вищим рейтингом. На жаль, важко досягти згоди щодо ранжування. Наприклад, одна людина може вважати вчасну оплату рахунків етичним обов'язком найвищого рангу, а інша може вважати розсудливим оплачувати рахунки лише тоді, коли отримає остаточну вимогу про оплату.

Інша думка, яка стверджує, що ми маємо обов'язок діяти етично, сягає корінням у погляди німецького філософа Іммануїла Канта. Знаменитий

«категоричний імператив» Канта стверджує, що щось не є правильним, якщо воно не є правильним для всіх. Тому критерієм того, що ваш вибір поведінки є етичним, є те, що принцип, який ви використовуєте, став універсальним законом.

Намагаючись організувати дебати між зацікавленими сторонами, що піднімають етичні питання, керівник публічної організації повинен, перш за все, намагатися досягти згоди щодо типу етичних принципів, на які слід посилатися. Якщо керівникові не вдасться досягти цього, різні групи громадян, які дотримуються різних підходів до етичних питань, швидше за все, дійдуть різних і, можливо, суперечливих висновків.

Насправді, це важливо, оскільки надання публічних послуг постійно викликає етичні питання. Що, зрештою, ми маємо на увазі під «добрим» суспільством? Якими є характеристики «доброго» громадянина? Чи повинен керівник публічної служби бути «добрим» громадянином, який працює на благо «доброго» суспільства? Ліберальне поняття громадянства, наприклад, підкреслює право людини переслідувати власні інтереси і користуватися свободою вибору. Тому «ліберальний» громадянин може мати обов'язок поважати окремих осіб, але може не визнавати жодних зобов'язань перед суспільством в цілому.

У той же час, громадянська традиція наголошує на участі у спільному житті. Через це західне суспільство часто критикують за надмірний акцент на лібералізмі, нехтування суспільними цінностями та спільним благом. Дійсно, у західних суспільствах існує напруга між індивідуальною та колективною мораллю. Одна з небезпек підкреслення незалежності людей, а не їхньої взаємозалежності, полягає в тому, що те, що є «добром», стає дедалі більше приватною справою, яку кожна людина вирішує для себе сама. Зокрема, дослідження Догерті [202] вказує на небезпеку просування концепції індивідуальності, яка може перерости у форму егоїзму та нарцисизму, що загрожувало б моральній згуртованості суспільства. Хілл [233] припустив, що напруга між індивідуальною і колективною етикою призведе до нового

пошуку громадянських чеснот – чеснот, які забезпечать кращий баланс між індивідуальними інтересами і почуттям колективної відповідальності та обов'язку. На думку Ренсона і Стюарта [310], для згуртованості будь-якої соціальної групи необхідна основа спільних моральних і політичних цінностей, а багато публічних служб – це саме зібрання соціальних груп.

Проте, погоджуючись з наведеними вище думками, ми остерігаємося нав'язування певної колективної етики. Керівники публічної служби можуть допомогти своїм організаціям і громадам сформулювати ідею «доброго суспільства» таким чином, щоб вона відповідала різноманітності переконань, які, ймовірно, присутні в плюралістичному суспільстві. Завдання керівників публічної служби полягає в тому, щоб допомогти своїм громадам сформулювати уявлення про «добре» суспільство, сумісне з індивідуальною свободою. І можливо, визнання індивідуальних відмінностей є передумовою ефективної взаємозалежної поведінки

Можливо, «добре суспільство» – це суспільство де кожен має тісні особисті взаємозалежні стосунки з невеликою кількістю інших. Внесок керівника публічної служби в таке «добре суспільство» може полягати в застосуванні діалогового підходу до залучення громадян до прийняття рішень у громадах, до яких вони належать.

Після викладеного вище виникає закономірне запитання: чи можна навчитися моральним судженням та етичній поведінці? Лоуренс Колберг вважав, що так. Але здатність мислити етично не обов'язково означає, що людина буде діяти морально. Колберг [256] виділив шість стадій морального розвитку, які він згрупував у три рівні:

Рівень 1: Перша і друга стадії.

Відповідно до даного підходу перша і друга стадії стосуються індивідуальної моралі. Перша стадія характеризується заклопотаністю самозбереженням і необхідністю підкорятися тому, хто є головним. На другій стадії етичні міркування визначаються розрахунком того, що відповідає власним інтересам, і узгодженням цього з іншими. На першій і другій стадіях

правила і соціальні очікування є зовнішніми, їх дотримуються через страх покарання.

Рівень 2: Третя і четверта стадії.

На відміну від першого рівня третя і четверта стадії стосуються загальноприйнятої моралі. На третій стадії моральні судження ґрунтуються на тому, щоб догодити іншим і піклуватися про них, не розчаровувати і не ображати почуття близьких людей. На четвертій стадії проявляється занепокоєння необхідністю дотримання моральних норм. Відбувається прийняття правил і очікувань інших, особливо тих, хто має владу. Більшість дорослих досягають цієї стадії.

Рівень 3: П'ята і шоста стадії.

Продовжуючи зазначений підхід, можна зазначити, що п'ята і шоста стадії пов'язані з пост-конвенційною мораллю. Індивід ставить під сумнів правила, які не витримують глибших етичних випробувань, таких як повага до прав людини, і кидає їм виклик. Люди регулюють свою поведінку відповідно до самостійно обраних моральних принципів.

Передбачається, що люди проходять ці стадії в результаті особистого і соціального розвитку, однак це просування не є гарантованим. При цьому, Колберг стверджував, що ці стадії є універсальними. Однак, деякі дослідження, проведене Снері [329], поставило під сумнів твердження Колберга про те, що всі шість стадій існують у всіх культурах. У деяких культурах Снері не вдалося знайти нікого на п'ятій стадії. Інші дослідники критикували теорію Колберга за те, що вона не розрізняє чоловіків і жінок. Незважаючи на цю критику, багато інших науковців вважають, що модель Колберга може бути використана для розробки процесів управлінського розвитку. Зокрема, Тревіно [342] дійшов висновку, що:

- програми морального виховання можуть призвести до цілеспрямованого покращення морального розвитку;
- існує взаємозв'язок між етичним мисленням та етичною поведінкою;
- безперервне навчання призводить до випадкового морального

розвитку;

- здатність до моральних міркувань зростає з віком.

При цьому Тревіно виявив, що людина з нижчим рівнем морального розвитку може мати негативний вплив на людей з вищим рівнем морального розвитку. Він також виявив, що люди з вищим рівнем морального розвитку можуть розвивати етичне мислення і моральну поведінку інших. Таким чином, етика є важливими компонентами критичного мислення, необхідного для підвищення моральності керівництва організацій, що надають публічні послуги, що, у свою чергу, безпосередньо сприяє підвищенню якості цих послуг.

### Висновки до третього розділу

1. Важливою складовою процесу надання публічних послуг є контроль якості. Контроль якості ґрунтується на перевірці послуги після її надання та порівнянні її якості з попередньою специфікацією. Якщо послуга не відповідає специфікації, іноді можна дещо зробити, щоб виправити ситуацію надалі. Контроль якості може допомогти зменшити кількість випадків низької якості, якщо існує покарання за невиконання специфікацій якості або коли існує винагорода за постійне дотримання стандартів якості послуг. Проблема такого підходу полягає в тому, що низька якість надання публічних послуг часто може спричинити непоправну шкоду, і часто шкоду, завдану такими збоями в роботі державних служб, важко виправити.

2. Підвищення якості часто ґрунтується на письмових процедурах. Вони можуть стати надмірно бюрократизованими і перешкоджати інноваціям та швидкому реагуванню, які є ознакою багатьох високоякісних публічних послуг. Якщо процедури були написані без консультацій з безпосередніми виконавцями, може бути важко мотивувати персонал дотримуватися їх. Користувачі послуг повинні бути ключовими учасниками процесу, але їм може бракувати технічних знань, необхідних для написання стандартів якості.

3. Загальне управління якістю (Total Quality Management - TQM) стверджує, що це система управління якістю, яка включає в себе орієнтацію на клієнта, стратегічне планування, лідерство, постійне вдосконалення та командну роботу. Елементами TQM є такі: прагнення до якості; прийняття нової управлінської філософії; використання інспектування; ухвалення рішення щодо кінцевих витрат; впровадження змін; впровадження навчання; керівництво та наставництво; позбавлення страху перед змінами; оптимізація команди; усунення закликів; відмова від квот в управлінні за цілями; усунення перешкод для гордості; впровадження безперервної освіти.

4. Однією з найбільш розповсюджених моделей системи управління якістю публічних послуг є модель Гастера, яка підкреслює взаємозв'язок між цінностями, цілями та процесами впровадження. Цінності, які сповідує і якими живе організація, впливають на те, як визначається якість. Так, якщо розширення прав і можливостей, вибір, участь і активна громадянська позиція є цінностями організації, то організація, швидше за все, вважатиме, що представники громадськості повинні брати активну участь в оцінюванні якості роботи організації. Коли ініціативи з якості зазнають невдачі, це може бути пов'язано з тим, що вони не відображають цінності, які лежать в основі культури організації. Ініціативи з якості часто зазнають невдачі, коли їх сприймають як «надбудову», особливо коли вони нав'язуються згори як «велика ідея». Тому цінності ключових зацікавлених сторін, таких як обрані представники, професіонали, безпосередні виконавці та користувачі послуг, повинні бути покладені в основу розробки системи управління якістю публічних послуг.

5. Для структурування взаємодії між ключовими сторонами, які зацікавлені у підвищенні якості публічних послуг, для чого необхідно зробити таке: визначити, не більше ніж одним реченням, мету системи; визначити всі вхідні дані для системи; визначити всі необхідні заходи для забезпечення функціонування системи; скласти карту системи, зазначити усіх людей, які беруть участь у системі, та описати, чим вони займаються; після того, як



складено карту системи, оцінити її якість; визначити будь-які зміни у вхідних даних, процесах та результатах, які необхідні для покращення якості; переробити карту систему, показавши, як вона виглядала б, якби були впроваджені покращення; визначити дії, які необхідно здійснити, хто і що повинен зробити для покращення якості.

6. Потужною технологією, що використовується для підвищення якості послуг і яка прийшла у публічний сектор з приватного, є бенчмаркінг (еталонне тестування). П'ятиетапний процес бенчмаркінгу виглядає таким чином: 1) визначення характеристик; 2) визначення партнерів для бенчмаркінгу; 3) розробка методу збору даних; 4) фреймворк, мета якого полягає в тому, щоб визначити, які відмінності в процесах призводять до підвищення ефективності; 5) впровадження змін.

7. Ринок публічних послуг є більш обмеженим, ніж приватний ринок, причому стосовно публічних послуг визначають такі ринки: нерегульовані ринки, регульовані ринки, псевдо-ринки та реляційні ринки. Нерегульовані ринки дотримуються припущення, що ринки розподіляють ресурси ефективніше, ніж бюрократичні системи. Але проблема полягає в тому, що ринки публічних послуг не є справжніми ринками в економічному розумінні досконалої або майже досконалої конкуренції. Регульовані ринки намагаються контролювати ринок шляхом запровадження професійних та законодавчих норм; регулятори намагаються пом'якшити функціонування ринку, щоб мінімізувати негативний вплив на населення. Псевдоринки пропонують обмежену конкуренцію, вони значною мірою символізують нові способи ведення бізнесу, хоча вони і не є справжніми ринками. Реляційні ринки наголошують на необхідності підтримувати довгострокові відносини між добре налагодженими мережами покупців і продавців. Покупці та продавці конкурують і співпрацюють відповідно до спільних цінностей і прийнятих правил. Такий підхід виходить за рамки ринкової економіки і вводить соціальний вимір у те, як працюють ринки.

8. У сфері публічних послуг широко використовуються маркетингові

дослідження. При цьому можна запропонувати модель, що складається з таких десяти кроків: визначення плану маркетингового дослідження; визначення необхідних даних; вибір методів збору даних; визначення можливості адаптації; розробка нових методів та проведення пілотного дослідження; аналіз результатів пілотного дослідження; визначення методу вибірки; аналіз отриманих даних; інтерпретація результатів; представлення результатів.

9. Життєвий цикл послуг ґрунтується на ідеї, що ринковий попит на будь-яку послугу має кінцеве життя і що протягом свого життєвого циклу вона проходить певні етапи. На різних етапах життєвого циклу послуг необхідно по-різному управляти ринком послуги. Так, як тільки ринок послуги увійшов у фазу зрілості, слід припинити вкладати в послугу нові ресурси – фінанси, персонал, дослідження – і почати думати про те, щоб передати послугу на субпідряд приватному сектору, або укласти угоду про надання послуги з іншою установою, або укласти контракт з волонтерською організацією з початковою грантовою підтримкою, або припинити надання послуги. Ресурси, що вивільняються в результаті цього, слід спрямувати на запуск нових послуг на фазі їхнього розвитку.

10. Управління ефективністю можна визначити як процес доведення організаційних цілей і завдань до відома всіх зацікавлених сторін, встановлення цільових показників ефективності для вимірювання досягнення цих цілей і завдань, а також забезпечення того, щоб уся ця діяльність створювала основу для постійного вдосконалення. Для того, щоб управляти ефективністю, ті, хто делегує завдання керівникам публічної служби, повинні повідомити їм, які критерії будуть використовуватися для оцінки їхньої роботи. У публічній службі такі критерії зазвичай стосуються трьох «Е» (economy – економічність, efficiency – ефективність, effectiveness – результативність). Але ми вважаємо за необхідне також включити четвертий критерій Е – етичність, який, у свою чергу, включав критерії справедливості – справедливе і недискримінаційне ставлення до людей; емпатії – здатність передбачати і брати на себе відповідальність за наслідки для інших; та екологічності – турботу про вплив на навколишнє середовище.

## РОЗДІЛ 4

МЕХАНІЗМ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В  
СУЧАСНИХ УМОВАХ

4.1. Впровадження стратегічного управління змінами до надання публічних послуг

Впровадження стратегічного управління змінами до надання публічних послуг можливо лише тоді, коли публічна організація є стратегічно орієнтованою, в якій персонал має стратегічне мислення, застосовується система стратегічного планування, що дає змогу розробляти та використовувати інтегровану систему стратегічних планів, і поточна діяльність підпорядкована досягненню поставлених стратегічних цілей. Реалізація переваг у стратегічно орієнтованих організацій дає змогу побудувати обґрунтовану послідовність дій щодо реалізації концепції і формування системи стратегічного управління до надання публічних послуг.

Ґрунтуючись на матеріалі попередніх розділів, ми можемо зазначити, що слід розрізняти два поняття «підвищення якості послуг» і «підвищення якості надання послуг». Якщо перше поняття пов'язане з кінцевим продуктом, – послугою, – та його характеристиками, то друге поняття пов'язане з процесом вироблення цього продукту і доставлення його до споживача, тобто з діяльністю виконавця послуги. І у своїй роботі ми розглядаємо підвищення якості саме надання публічних послуг, а не власне публічних послуг, хоча, безумовно, вони пов'язані один з одним. З огляду на зазначене та з урахуванням розглянутого у попередніх розділах ми пропонуємо такий механізм підвищення якості надання публічних послуг, як наведено на рисунку 4.1.

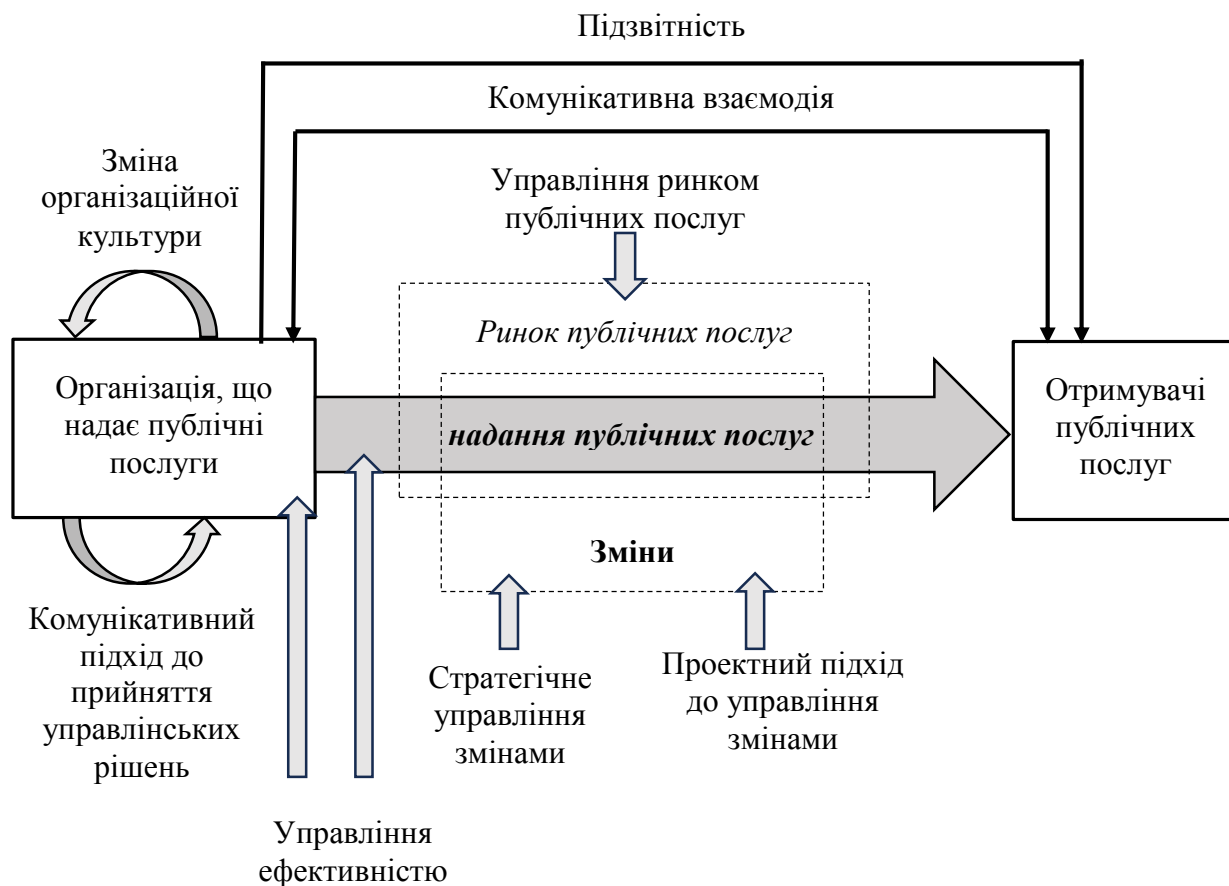


Рис. 4.1. Механізм підвищення якості надання публічних послуг

Деякі складові даного механізму було розглянуто у попередньому розділі, стратегічне управління змінами розглядається у даному параграфі, інші – у наступних.

Будь-яке покращення, будь-яке підвищення якості завжди означає зміни. Відповідно слід впроваджувати не просто стратегічне управління, а стратегічне управління змінами. Існують різні підходи до стратегічного менеджменту в контексті управління змінами. Багато підходів до здійснення змін включають аналіз, проектування, планування та дії. Їх загальне представлення наведено у таблиці 4.1, при цьому послідовність завдань, яка описана, є спільною для більшості раціональних підходів до впровадження змін.

## Впровадження змін: основні складові

Складові	Призначення	Роботи	Методи	Результати
Аналіз	Зрозуміти організаційну культуру.	Комплексний аналіз. Аудит цінностей. 10М аудит.	Доповіді. Майстер-класи. Бесіди один на один.	Комплексна картина. Зацікавлені сторони. Ймовірний опір.
Дизайн	Визначення бачення. Допомога у залученні прибічників.	Консультація. Ітерація. Уточнення. Точна настройка.	Майстер-класи. Презентації. Консультації.	Бачення. Підтримка команди.
План	Детальна інформація про те, хто що, коли і як буде робити.	Визначення завдань та ресурсів.	Дослідження. Діаграми Ганта. PERT.	Контроль. Необхідні документи. Узгоджені бюджети.
Реалізація	Досягнення змін.	Спілкування. Виконання ролей. Відстеження процесу. Коригування.	Зустрічі. Проекти. Спілкування.	Плановані зміни. Покращена якість. Тривала зміна.

Але реалізація цих змін неможлива без певної стратегії. Вище ми вже розглядали, як можна запобігти протистоянню змінам, визначивши, хто чинить опір, чому вони чинять опір і як вони чинять опір змінам. Передбачення опору та управління ним є важливою підготовкою до впровадження змін, до реалізації стратегії підвищення якості публічних послуг, що розглядається у даному параграфі.

Місія стратегії – це її кінцева мета. Місії зазвичай формулюються в одному-двох реченнях та в позитивних тонах – як щось бажане.

Наприклад: «Місто має бути безпечним місцем для виховання дітей». Стратегічні цілі – це реально досяжні кроки на шляху до місії. Наприклад: «У нас буде самоокупний громадський центр». Стратегічні цілі досягаються шляхом постановки та досягнення тактичних завдань. Наприклад: «Ми подамо заявку на отримання дозволу на будівництво громадського центру в грудні». Реалізація тактичних завдань займає відносно короткий час. Вони вимагають

кількох чітко визначених дій для яких уже є ресурси. Наприклад: «Ми поговоримо з відділом планування наступного вівторка». План, який поєднує місію, цілі, завдання і дії, називається стратегічним планом. Це засіб, за допомогою якого можна скоординувати дії людей і розгортання ресурсів.

Слід зазначити, що не існує загальновизнаного визначення стратегії. Очевидно, що це пов'язано з визначенням мети організації та конкретних дій, які необхідно вжити для її реалізації. Джонсон і Шоулз [248] вважають, що стратегія – це те, що описує, як організація буде співставляти свої ресурси з навколишнім середовищем, щоб відповідати очікуванням своїх зацікавлених сторін.

Тут можна виділити декілька складових процесу формулювання та реалізації стратегії:

1. Стратегічний аналіз: визначення технологічних, економічних, ринкових, політичних, правових, етичних і соціальних змін, які впливають на організацію, і оцінка можливостей і загроз, які вони створюють.

2. Формулювання стратегії: виявлення, вибір та оцінка стратегічних варіантів, беручи до уваги їх бажаність для зацікавлених сторін, а також доцільність і ризик їх реалізації.

3. Реалізація стратегії: планування та розподіл ресурсів, розгляд організаційного дизайну та структури, визначення оперативних ролей і процедур та управління змінами. При цьому обрані дії (засоби) має бути в гармонії з духом і наміром місії та цілей стратегії. Коли засоби суперечать цілям, цілі руйнуються. Роздуми про зміни таким чином є стратегічним мисленням.

4. Стратегічна парадигма. Парадигми – це набори основних припущень. Іноді ці базові припущення робляться чіткими та ясними. Наприклад, поняття стратегічного управління несе в собі припущення про права та повноваження менеджерів; погляди на те, як мають бути структуровані організації та на чию користь; погляди на те, яких людей слід найняти та як приймати рішення. Такі припущення впливають на значення, яке люди надають тому, що вони чують і

бачать; їхній погляд на те, що є прийнятним, і ступінь важливості, який вони надають правилам і процедурам. Коли ми нижче розглядатиме культурні зміни, то побачимо, що потрібен дуже особливий підхід до управління змінами, коли вони включають «зміну парадигми». Оскільки «зміна парадигми» передбачає зміну способу мислення людей, тобто зміну способів мислення, які вони зазвичай використовують, не дивно, що це є складною справою.

Для розуміння стратегічного управління корисно коротко згадати його витоки. У минулому сторіччі люди, які звільнялися з військової служби, імпортували поняття стратегії в ділове та управлінське співтовариство. Це принесло з собою парадигму, яка шанувала логістику та планування. Це було «зіткнення парадигм» з опортунізмом і підприємництвом, які домінували в приватній промисловості. Стратегічна парадигма знайшла більш готове місце в бюрократичних організаціях, які надавали публічні послуги або керували комунальними підприємствами. Вона прижилася і стала домінуючою парадигмою в багатьох публічних організаціях. Незважаючи на те, що їм уже більше 25 років, багато оригінальних проявів і прийомів стратегічного управління все ще є важливими характеристиками управління публічними послугами. Деякі переваги стратегічного управління є такими:

- Цілісність: рішення приймаються лише в світлі повної інформації про ймовірний вплив на всю організацію.
- Довготривалість: прийняття рішень з урахуванням їхніх довгострокових наслідків.
- Координація: дозволяє координувати діяльність підрозділів та інших установ.
- Готовність: формулювання стратегії стимулює емпатійне та прогнозне мислення щодо загроз для груп клієнтів і ресурсів та заохочує до планування на випадок непередбачених ситуацій.
- Оцінюваність: дозволяє легше визначати критерії, за якими можна виміряти продуктивність.

- Креативність: роздуми про майбутнє спонукають до творчого мислення щодо надання послуг та нових методів їх надання.

Успішна стратегія забезпечує передбачення неминучих відхилень від тенденцій і вжиття попереджувальних дій. Але у будь-якому випадку стратегія може бути настільки хорошою, наскільки хороша інформація, на якій вона базується. Якщо середовище не є стабільним, корисність інформації, на якій базується стратегія, викликає сумніви, і цінність стратегії зменшується. Навіть за обставин, які роблять можливість стратегічного управління сприятливою, це все одно коштує дорого, і іноді важко продемонструвати, що є вигоди, співмірні з витратами.

Для початку важко погодитися з тим, що було б правильним показником ефективності. Так, річні звіти та звітність взагалі в публічному секторі часто відображають суспільні відносини та ймовірний вплив на відповідні органи влади. Проте вони можуть не надати точного опису ефективності. Якщо ми маємо достовірний звіт про ефективну роботу організації, то важко сказати однозначно, що вона була ефективною завдяки стратегічному управлінню. І навпаки: якщо ми маємо достовірний звіт про те, що ефективність була низькою, можливо, це відбулось через погану практику управління, а не через погану стратегію. Втім, навіть якщо витрати на розробку та реалізацію стратегій можуть бути виправдані, стратегії все одно можуть виявитися хибними, якщо організація зіткнеться з необхідністю швидко реагувати на несподівані події, такі як війна, поганий урожай, повінь, стихійне лихо або інфекційне захворювання.

У сучасному бурхливому світі органи влади, як й інші організації, ймовірно, почуватимуться добре, якщо швидко реагуватимуть на зміни, навчатимуться на помилках і негайно змінюватимуть будь-яку політику, яка, як виявляється, не спрацьовує. Стратегія бути гнучкими передбачає завчасне рішення про те, що ми готові змінювати організаційні структури, процедури прийняття рішень, пропоновані послуги, обслуговувані групи клієнтів, використовуваних постачальників і роботу, яку люди повинні виконувати.



Однак, гарні результати не обов'язково означають, що стратегія працює. Це може бути просто вдача. Подібним чином погані результати не обов'язково свідчать про погану стратегію – без неї результати могли б бути гіршими. Тому одним із розповсюджених підходів до оцінювання стратегій є оцінка «відповідності» між стратегічними місіями, цілями, завданнями та діями організації та її внутрішніми ресурсами.

Для гарної «стратегічної відповідності» ресурси повинні бути розгорнуті відповідно до майбутньої місії організації. Це може означати закриття деяких підрозділів і перенавчання їх персоналу для надання нових послуг або роботи в новому місці. Тоді виникає питання, чи мають перерозподілені ресурси – зазвичай люди – «стратегічні можливості» для виконання тактичних дій, необхідних для досягнення тактичних цілей, які сприятимуть досягненню стратегічної мети організації. Якщо середовище стабільне, то можна розробляти відповідні стратегії. Вони мають бути чіткими, лаконічними та зв'язними. Дії, необхідні для їх реалізації, мають бути розумними, тобто конкретними, такими, що піддаються виміру та бути реально досяжними за відведений час. Якщо середовище не стабільне, то краще використовувати ідею Беннетта [166] щодо створення «карти», яка показує «шляхи евакуації», «блокпости» та «мости».

Як показує практика, багато стратегій є помилковими. А історія показує, що близько половини військових стратегій були невдалими, оскільки примхи техніки та моральний дух солдатів часто заважали їх успішній реалізації. Щоб такого не відбувалось, необхідно шукати зміни, які потрібно вносити щодня, щотижня, щомісяця, щороку, тобто реалізовувати стратегічні зміни. Це стосується будь-якої організації, у тому числі (навіть, у більшому ступені) організацій, що надають публічні послуги.

На перший погляд стратегічна місія будь-яких організацій, що надають послуги, може здатися очевидною, оскільки пов'язана зі сферою їхньої діяльності. Але водопровідні компанії пробували надання послуг у сфері водних видів спорту та відпочинку, телефонні компанії – послуги покупок

поштою та кабельного телебачення, а електроенергетичні компанії надавали інформаційні послуги за допомогою оптичних волокон, обмотаних навколо своїх повітряних кабелів. Метою вищої освіти є, наприклад, передача знань, культури та цінностей попередніх поколінь чи генерування нових знань, культури та цінностей? Навчити студентів чи змусити студентів навчатися самостійно? Чи це для того, щоб підготувати студентів до лідерства, чи для того, щоб забезпечити «мізковий корм» для глобального капіталізму?

Ми не можемо припустити, що в майбутньому все буде так, як було в минулому. Як сказав Геракліт, «не можна двічі увійти в одну річку». Школа в центрі міста, яка бачить можливості для виживання, спеціалізуючись на інформаційних технологіях, спорті, мистецтві, танцях або музиці, повинна бути впевнена, що має спеціальні ресурси та технічні навички для реалізації таких можливостей.

Рисунок 4.2 демонструє взаємопов'язані компоненти стратегічного мислення та стратегічних дій. Проведення стратегічного аналізу на рисунку 4.2 допоможе нам визначити, хто є зацікавленими сторонами.

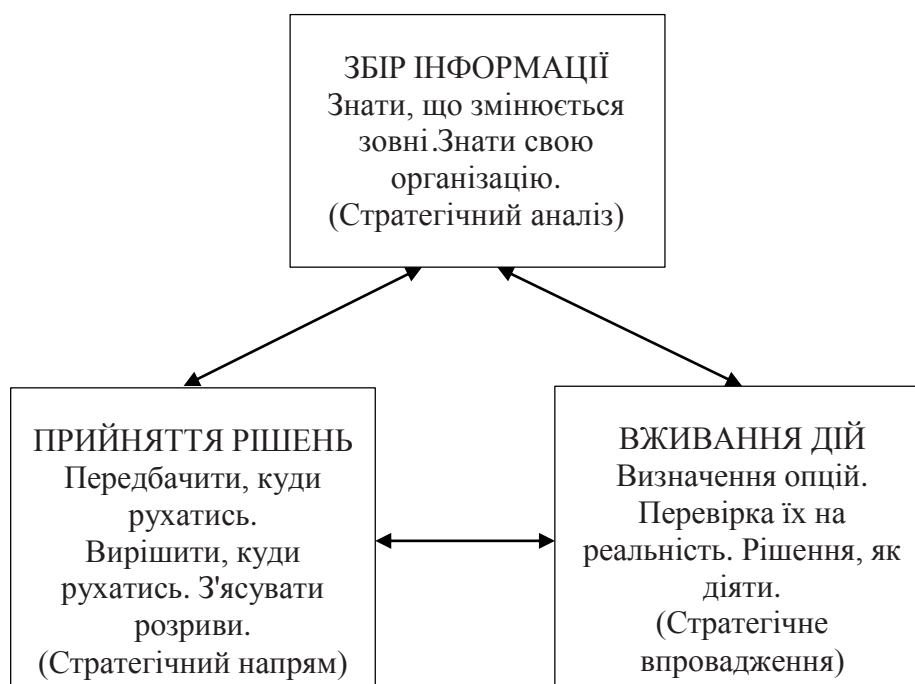


Рис. 4.2. Взаємозв'язок стратегічної думки та дії

Коли публічні послуги надає приватна організація, зацікавлені сторони в основному складаються з акціонерів, персоналу, постачальників і клієнтів. Коли публічні послуги надає публічна організація, зацікавлені сторони часто включають набагато ширше коло осіб та організацій. Це можуть бути користувачі послуг, платники податків, політики різного рівня, державні аудитори, члени регулюючих органів, органів ліцензування, громадських організацій і широкий спектр груп тиску та лобістів. Ці зацікавлені сторони зазвичай мають різні інтереси та очікування. Як пропонують Ренсон і Стюарт: «Стратегічне управління суспільним надбанням має ґрунтуватися на багатшому політичному процесі, який залучає громадськість до дебатів, переговорів і балансування, оскільки суперечливі інтереси зважуються та оцінюються» [310, с. 48]. У приватних організаціях однією центральною ланкою стратегії є прагнення отримати перевагу над конкурентами, а іншою є ускладнення виходу на ринок новим конкурентам. Якщо публічні послуги надає публічна організація, це не завжди доречно. Так, Ренсон і Стюарт стверджують, що управління стратегічними змінами в публічних організаціях не те саме, що в приватних організаціях. По-перше, публічні організації не стикаються з ринковим вибором – часто причиною, чому вони надають послуги, є неспроможність ринку. По-друге, вони не реагують на вимоги ринку – вони реагують на запити громадськості, які часто висуваються через політичні процеси. По-третє, публічні організації не мають великого вибору щодо свого місця розташування або клієнтів, яких вони обслуговують – вони не можуть легко переїхати або відмовитися від старих клієнтів на користь нових.

Для аналізу зовнішнього середовища, в якому працюють публічні організації, можна використати низку методів. Часто використовується аналіз PEST. PEST – це мнемоніка, яка означає врахування політичних, економічних, соціальних та технологічних впливів. Інші дослідники надають перевагу аналізу TEMPLES, який передбачає врахування технологічних, економічних,

ринкових, політичних, правових, етичних та соціальних впливів. Ще одним досить простим інструментом є SWOT-аналіз. SWOT означає сильні сторони, слабкі сторони, можливості та загрози. SWOT-аналіз можна легко інтегрувати з аналізом TEMPLES, запитуючи щодо кожної складової останнього: «Чи є загроза або можливість?».

Підвищення якості надання публічних послуг завжди пов'язано з впровадженням певних змін. Відповідно слід впроваджувати не просто стратегічне управління, а стратегічне управління змінами. Існують різні підходи до стратегічного менеджменту в контексті управління змінами. Так, директивним підходам віддають перевагу, коли середовище є стабільним і передбачуваним. Їх часто вихваляли як основу теорій «досконалості». Як приклад можна навести відому модель McKinsey 7S, котра була широко визнана як основа для аналізу змін.

Модель McKinsey 7S:

1. Структура: структура організації.
2. Стратегія: загальний напрямок, який обрала організація.
3. Системи: процедури, які дозволяють організації функціонувати.
4. Стиль: підхід організації та її керівників.
5. Персонал: співробітники та їхні потреби в розвитку та мотивації.
6. Навички: компетенції, необхідні в організації.
7. Вищі цілі: вираження організаційних цінностей та бачення.

Ключовою перевагою моделі McKinsey 7S є її простота. Модель охоплює різні елементи, які слід враховувати, але вона не розкриває багато взаємозв'язків між ними (рис. 4.3). Структура могла б бути кращою з восьмим елементом – синергією, який демонстрував би, наскільки добре всі елементи працюють разом.

Чарльз Хенді [229] прописав організаційні зміни як формулу «половина від трьох помножити на два» ( $1/2 \times 3 \times 2$ ), тобто зміни, необхідні для того, щоб половина робочої сили виконувала втричі більше роботи за вдвічі більшу зарплату. Хенді вважав, що один із способів досягти цього – відмовитися від

традиційних пірамідальних організаційних структур. Акцентуючі на розриві між тим, що організації стверджують, що вони роблять, і тим, що вони роблять насправді, Хенді спирався безпосередньо на відому працю Кріса Арджиріса [158].

Річард Паскаль у своїй книзі «Управління на межі» [291] підкреслив, що існують сили, такі як «конфлікт», які спонукають до змін. Головний акцент він робив на культурні зміни. Однак, як ми побачимо нижче, змінити культуру організації непросто. Якщо зробити так, як наказує Паскаль, те, що росте в новій культурі, може не сподобатися. Може знадобитися спрямувати або навіть змусити змінитися в певному напрямку. Ідею примусових змін підтримав, наприклад, Бір [164]. Він стверджував, що ключовим аспектом процесу змін є зміна структури організації. Також Бір стверджував, що зміна поведінки слідуватиме за рушійними змінами.

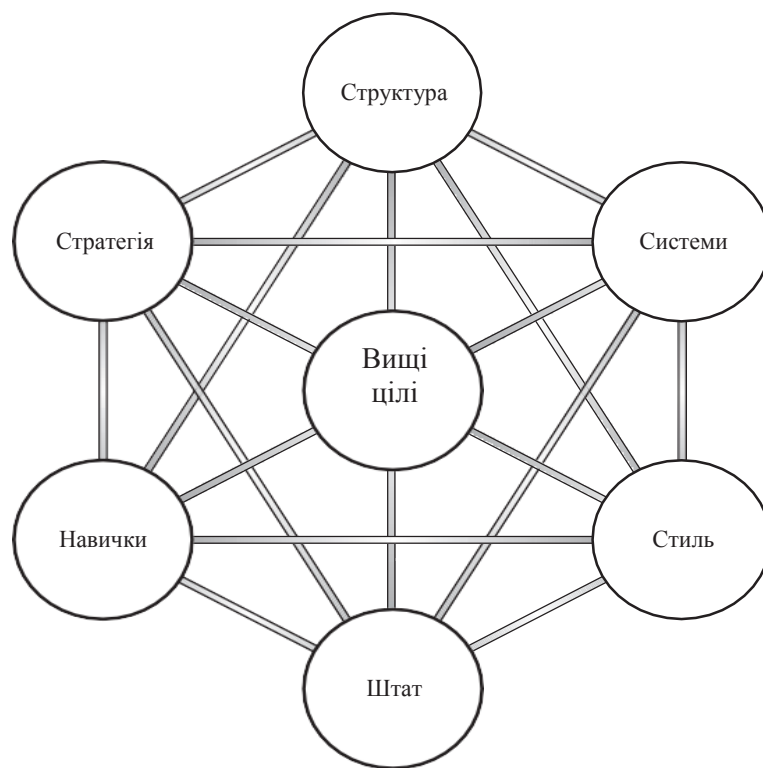


Рис. 4.3. Зв'язок елементів моделі McKinsey 7S

У свою чергу, Шаффер і Томпсон [318] прописали створення інфраструктури, яка гарантувала б збереження змін. Вони зазначили, що потрібне стратегічне бачення, яке було б достатньо сильним, щоб уникнути фрагментації під час поступового впровадження змін.

Можна таким чином узагальнити особливості директивних підходів до управління змінами:

- перевагу слід віддавати спрощеним структурам;
- не слід уникати суперечок і викликів;
- існує багато аспектів, якими потрібно керувати одночасно;
- необхідно змінити кадровий склад і організаційну структуру.

Іншим видом підходів є емерджентні підходи. Прибічники цих підходів підкреслюють важливість розуміння того, як насправді працює процес змін, на відміну від директив, як він має працювати. Директивні підходи підкреслюють важливість чітких цілей, делегованих повноважень та ефективних механізмів контролю. Директивні підходи припускають, що зміни в організаціях розгортаються як послідовність логічно послідовних дій. Але після свого дослідження змін у Національній службі охорони здоров'я Великобританії Петігрю [295] виявив, що це припущення не відповідає дійсності. Він виявив, що зміни не відбуваються ані прямолінійним шляхом, ані через структурні зміни, і що ставлення людей змінюється, щоб пристосуватися до нової реальності.

Бір [164] стверджував, що якщо структурні та культурні зміни не відбудуться, то інші зміни, швидше за все, зазнають невдачі. Він зазначив, що внесення невеликих локальних змін було ефективнішим, ніж внесення великомасштабних змін, які легко ідентифікувати з центру.

За словами Петігрю, схема змін, яку він відкрив, суперечила логіці через суперечливі особисті та професійні плани учасників. Він зробив висновок: «Процес стратегічних змін не можна порівняти з лінійною, послідовною впорядкованою виробничою лінією. . . . Більш вірною була б аналогія з процесом бродіння з його конотацією нестабільності» [295, с. 52].

Отже, управління стратегічними змінами – це не керування виробничою лінією, це більше схоже на творчий процес. Зміни – це бурхливий накопичувальний процес проб і помилок – експериментів, іноді з роздумами, а іноді з навчанням. Емерджентний підхід наголошує на політичному та культурному аспектах змін і стверджує, що весь процес змін не може бути охоплений раціональною лінійною логікою. Раціональні виміри змін при цьому не заперечуються. Швидше, вони розглядаються як переплетені з культурними та політичними процесами, в яких беруть участь «жертви» та бенефіціари запропонованих змін. За словами Петігрю, кожне рішення про зміну включає три елементи, які постійно взаємодіють один з одним. Ці три елементи – це контекст, зміст і процес змін:

– Контекст стосується навколишнього середовища: *навіщо потрібна ця зміна?*

– Зміст відповідає на запитання: *які дії будуть потрібні?*

– Процес відповідає на питання: *як ці дії мають бути реалізовані?*

Ці елементи взаємодіють безперервно, і керівник змінами повинен керувати ними одночасно (рис. 4.4).



Рис. 4.4. Стратегічні зміни: інтеграція контексту, змісту та процесу

Квінн [307] стверджував, що стратегічні зміни є еволюційним, а не революційним процесом. Ці ідеї сильно контрастують з ідеями «дизайнерських» стратегів, таких як Портер [305] і Ансофф [154]. Розробка довгострокових стратегій змін може бути цікавим, але марним відволіканням від необхідності вносити короткострокові повсякденні зміни, які щодня роблять речі трохи кращими. Це не так драматично, як планувати довгострокові зміни. Але грандіозні довгострокові схеми переглядають багато зацікавлених сторін, позбавляючи їх багатьох очікуваних переваг. Можливо, краще розпочати багато короткострокових ініціатив, а потім безжально обрізати ті, які не приживаються і не дають плодів. Ті, хто виступає за невідкладний підхід до управління змінами, ймовірно, вважають, що природний відбір на ринку є більш показовим, ніж «стратегічний вибір» потенційного менеджера директивних стратегічних змін.

Незважаючи на очевидні відмінності між емерджентним і директивним підходами до управління змінами, вони не є взаємовиключними. Публічні організації можуть використовувати обидва в різний час. Мінцберг визначає суть взаємодоповнювальної природи емерджентних і директивних підходів у своїй праці про «створення змін»:

Популярна точка зору розглядає стратега або як планувальника, або як провидця; хтось сидить на п'єдесталі та диктує блискучі стратегії для реалізації всім іншим. Усвідомлюючи важливість мислення наперед і особливо потребу в творчому баченні в цьому педантичному світі, я хочу запропонувати додатковий погляд на стратега – як на розпізнавача шаблонів, учня, якщо хочете, хто керує процесом, у якому стратегії (і бачення) можуть виникати, а також бути навмисно задуманими [276, с. 65].

Насправді, за словами Мінцберга, стратегічні зміни є «виготовленими», а не запланованими. Виходячи з цього, завдання полягає в тому, щоб операціоналізувати заклик Мінцберга до підходу «розробки», який поєднує в собі директивний і емерджентний підходи до управління змінами. Ми пропонуємо комунікативний підхід для досягнення цієї інтеграції. Різні види



комунікацій, якими менеджери можуть навчитися користуватися, узагальнено на рисунку 1.1.

Значну частину своєї роботи керівники можуть виконувати через звичайні комунікації. Ми вважаємо, що директивні та емерджентні підходи до управління змінами можуть бути інтегровані саме через «комунікативний підхід» до управління змінами. Пропонований нами комунікативний підхід визнає думку Петігрю [294] про те, що зміни не просуваються вперед лінійно, через легко визначені етапи. Ми погоджуємося з Петігрю в тому, що впровадження змін у публічних організаціях ускладнюється особистими планами та суперечливими цілями менеджерів і спеціалістів, яких торкнуться зміни. Ми розглядаємо управління змінами як переміщення між мисленням внутрішнього світу та комунікаціями зовнішнього світу. Ключові навички, необхідні у внутрішньому світі – це навички мислення. Ключовими навичками, необхідними у зовнішньому світі, є навички комунікації (рис. 1.1).

Раніше ми розглядали підходи до подолання опору в комунікації, наприклад, переконання, делегування та консультування. Початкові комунікації включали збір і перевірку інформації, розробку емпатійних прогнозів щодо того, як інші люди, ймовірно, будуть думати і відчувати, а потім обдумували з ними разом можливі рішення. Оскільки можливі шляхи впровадження змін стають зрозумілішими, комунікації стають більш переконливими, делегуючими чи консультативними. Ідеї щодо типів комунікацій, які потрібні, і з ким потрібні, ми отримуємо, ставлячи запитання як собі, так і іншим. Корисні запитання, які можна поставити собі чи іншим, можна згрупувати відповідно до складових пропонованого комунікативного механізму управління змінами для підвищення якості надання публічних послуг:

1. Керування мотивами.
2. Зондування.
3. «Підготовка ґрунту».
4. Пошук союзників.

5. Управління зовнішніми стейкхолдерами.
6. Управління інсайдерами.
7. Управління керівниками.
8. Перші кроки перед впровадженням змін.
9. Заключні кроки перед впровадженням змін.
10. Впровадження змін.
11. Управління результатами.

Постановка запитань, згрупованих відповідно до складових, спонукає до роздумів, які є особистими, емпатичними, але у той же час і політичними. Дані запитання було сформовано нами на підставі узагальнення думок фахівців з управління змінами, стратегічного управління та управління якістю. Розглянемо їх докладніше.

#### 1. Керування мотивами.

Як показує практика, набагато легше ефективно використовувати комунікації, спрямовані на переконання, просування або переговори, якщо люди мають певне уявлення про те, «що це значить для них» або «чим воно може бути». До 30 відсотків людей можуть бути вмотивовані допомогти подолати опір 70 відсотків, які, ймовірно, спочатку будуть чинити опір новим ідеям. Для успішного керування мотивами слід задатись низкою запитань:

- Чому ми все-таки намагаємося зробити ці зміни і що це за зміни?
- Чиї позиції ці зміни можуть зачепити?
- Хто спочатку ініціював ідею змін?
- Що спричинило потребу в цих змінах зараз?
- Хто захищає зміни, коли їх було вперше обговорено?
- Хто прийняв ідею змін і чому?
- Хто підтримав зміни і чому?
- Хто виступає проти змін і чому?

Коли ви поставили собі ці запитання та надали на них свої відповіді, ви готові планувати свій перший раунд опитувань і комунікацій для збору «розвідувальної» інформації.

## 2. Зондування.

Далі, коли буде знайдено зацікавлених сторін, яких, ймовірно, торкнуться зміни, слід попросити їх уявити, як відбуваються зміни. Слід розповісти їм те, що вони побачать і почують. після цього слід запитати їх, що вони відчувають і думають, коли уявляють зміни, що мають відбутись.

На цьому етапі потрібно поставити собі такі запитання:

- Хто такі групи інтересів?
- Хто буде ключовими зацікавленими сторонами?
- Хто підтримає ці зміни?
- Ви вже в змозі скласти карту сил?
- Як ви можете дізнатися, що насправді стоїть за кожним опором?
- Як ви відчуваєте себе на місці всіх ключових зацікавлених сторін?
- Як ви можете зібрати факти, цифри, думки та ставлення до змін?
- Як ви можете намалювати карту всіх відносин між зацікавленими сторонами?
- Що ви будете робити, якщо блокування, низька продуктивність або зовнішні зміни вказуватимуть на можливу загрозу прогресу ваших змін?
- На які попереджувальні сигнали ви будете звертати увагу?
- Які ваші плани на випадок непередбачених обставин?

Відповівши на ці запитання, можна почати готувати ґрунт для змін.

## 3. «Підготовка ґрунту».

Якщо уявити, що зміна вже впроваджена, то слід надати відповіді на такі запитання:

- Що помітять люди?
- Що фізично буде іншим?
- Як ви будете оприлюднювати успіхи?
- Як відчуються зміни?
- Які у вас є плани на випадок непередбачених обставин?
- Як це буде насправді виглядати, звучати, відчуватися?
- Чи можете ви створити чітку картину або «бачення» змін?

- Як ви можете поділитися своїм баченням з тими, хто може зацікавитися змінами?
- Які нові ролі та структури ви створите, щоб підтримати зміни?
- Що ви зробите, щоб створити широке визнання необхідності змін?
- Що ви зробите, щоб забезпечити широке визнання методів впровадження змін?
- Чи є у вас подальший план комунікацій щодо змін?
- Чи можете ви намалювати візуальне представлення кроків, передбачених вашим планом спілкування з іншими ключовими зацікавленими сторонами?

Після відповіді на дані запитання можна переходити до наступної складової, пам'ятаючи, що якими б добрими не були ваші актуальні та резервні плани, знадобиться підтримка союзників, щоб допомогти їх реалізувати.

#### 4. Пошук союзників.

Можна зазначити, що союзники – це люди, які підтримають наші ідеї, заступатимуться за нас і відстоюватимуть наші зміни. Союзників слід шукати не лише серед окремих осіб, а й серед груп, якими можуть бути міждисциплінарні команди або міжвідомчі робочі групи. У такому разі слід відповісти для себе на такі запитання:

- Які групи варті тих труднощів, які виникнуть при роботі з ними?
- Чи переваги роботи з кожною групою переважають труднощі?
- Якщо ви використовуєте групи, за чим ви будете стежити при роботі з ними?
- Чи має група необхідні рольові навички та навички мислення?
- Як ви впораєтеся з неминучими тривогами, що виникатимуть у членів груп з приводу змін?
- Як ви заохочуватимете ротацію лідерських ролей у міру зміни завдання?
- Як ви вирішуєте частоту та тривалість кожної зустрічі групи?

- Як ви будете керувати групами через різні методи групової роботи? Відповівши на ці запитання, можна переходити до наступної складової.

#### 5. Управління зовнішніми стейкхолдерами.

На даному етапі необхідно вже мати складений список значущих зовнішніх стейкхолдерів, які можуть вплинути на плани змін на краще чи на гірше. Маючи цей список слід відповісти на такі запитання:

- Як ви будете контролювати ставлення ключових зовнішніх стейкхолдерів?
- Які події, пов'язані з пропонованими змінами, можуть змінити їхні погляди?
- Що ви будете робити, щоб попередити про можливість таких подій?
- Наскільки реалістичними можуть бути очікування зовнішніх стейкхолдерів?
- Що ви будете робити, щоб керувати їхніми очікуваннями?
- Хто може бути зовнішнім стейкхолдером, чиї інтереси стануть очевидними лише пізніше?
- Які переваги ви могли б запропонувати кожному основному зовнішньому стейкхолдеру?
- Які у вас будуть варіанти, якщо блокування або ставлення з боку зовнішніх стейкхолдерів загрожують вашому прогресу у впровадженні змін?
- Якщо ви думаєте, що зовнішні стейкхолдери є складними, то як бути з внутрішніми стейкхолдерами?

#### 6. Управління внутрішніми стейкхолдерами.

На даному етапі слід мати список також і внутрішніх стейкхолдерів, насамперед тих, кого торкнуться зміни, розуміючи їхні сумніви, занепокоєння, очікування від пропонованих змін. Маючи такий список слід відповісти на такі запитання:

- Як ви можете дізнатися, які відповідні навички та досвід можуть мати люди?
- Хто із співробітників може бути готовий поділитися своїми

міркуваннями щодо змін?

- Хто у вашому списку має силу, порівнянну з вашою або більшу, щоб протистояти змінам чи підтримати їх?
- Які переваги ви можете запропонувати внутрішнім стейкхолдерам?
- Як ви задовольните потреби внутрішніх стейкхолдерів?
- Які кроки ви зробите, щоб завоювати визнання внутрішніх стейкхолдерів?
- Як ви будете збирати їхні ідеї та пропозиції?
- За якими сигналами небезпеки ви будете спостерігати?
- Як ви будете контролювати ставлення внутрішніх стейкхолдерів до процесу впровадження змін?

#### 7. Управління керівниками.

Зазначимо, що у деяких випадках безпосередня участь керівників буде вирішальною для здійснення змін. Тому слід розглянути, яким чином керівники насамперед вищої ланки також є ключовими для пропонованих змін. Як можна на них впливати? Слід подумати про те, чи є ще більше керівників вищої ланки, які можуть раптово зацікавитися пропонованими змінами. Як можна запобігти чи використати їхню участь? На додаток до зазначених слід також надати для себе відповідь на такі запитання:

- Чи є способи, якими ви можете передбачити або зменшити ризики, описані вище?
- Які можуть бути ранні попереджувальні ознаки ймовірного втручання вищих керівників?
- Що потрібно робити, щоб своєчасно отримати такі ознаки?
- Що ви будете робити, якщо отримаєте такі ознаки?
- Чи можете ви намалювати візуальне представлення кроків, які вам потрібно зробити, і комунікацій, які вам потрібно налагодити з усіма вищими керівниками?

Якщо вдасться тримати співробітників і колег «на борту», а керівників – «в курсі», це вже є шляхом до досягнення позитивних результатів. Робочі

процеси часто настільки ж важливі, як і кінцеві результати, і перші кроки є дуже важливі. Тому після відповіді на зазначені запитання слід переходити безпосередньо до них.

#### 8. Перші кроки перед впровадженням змін.

Аналіз підходів до здійснення змін показує, що в якості перших кроків, можливо, знадобиться повідомити про зміну культури. Можливо, про щось інше. Але у будь-якому випадку слід намагатись досягти того, щоб початковий хід призвів до якомога більшої кількості нової інформації, особливо про ймовірні джерела опору. У той же час не слід розкривати занадто багато деталей про поки що попередні плани щодо впровадження змін. Тому слід спробувати «запустити повітряного змія» або «принести в жертву пішака», а також надати відповіді для себе на такі запитання:

- Чи всі ваші агенти та «датчики сповіщення» встановлені для моніторингу початкових реакцій?
- Які ризики пов'язані з першим кроком, який ви плануєте зробити?
- Чи потрібне більше прихованої інформації, перш ніж зробити свій перший крок?
- З ким слід поговорити, перш ніж зробити свій перший крок?
- Чия перша реакція була б корисною?
- З ким можна репетирувати і обговорювати перший крок?
- Що потрібно зробити, перш ніж «вийти на світло» зі своїми ідеями?
- Хто повинен зробити перший крок?
- Якби вас змусять полишити свої ідеї і плани, чи зможете ви зробити це, не ушкоджуючи свою репутацію?
- Якщо ви будете змушені відступити, які ваші шляхи відступу?

Під час початкових ходів не слід залучати своїх найкращих союзників, адже якщо початковий хід піде не так, це може призвести до їх дискредитації?

#### 9. Заключні кроки перед впровадженням змін.

Окремо слід наголосити, що під час планування на випадок надзвичайних ситуацій потрібно визначити всі аспекти, які можуть бути

терміновими для пропонованих змін. Тут слід відповісти на такі запитання:

- Якою буде ваша стратегія виходу, якщо загрожує невдача?
- Як можна обмежити шкоду?
- Як ви будете контролювати прогрес впровадження змін?
- Хто може добитись його припинення?
- Що ви робитиме, якби зміни не вдалися?
- Що ви можете зробити, щоб розпізнати негативні попереджувальні

знаки щодо впровадження змін?

- Як ви будете оприлюднювати успіхи і для кого?
- Які конкретні успіхи буде важливо оприлюднити?
- Що ви будете робити, щоб отримати більше знань про впровадження

змін на майбутнє?

- Для кого ці знання будуть цікавими або цінними?
- Які ви матиме канали зворотного зв'язку під час впровадження змін?

#### 10. Впровадження змін.

Власне дану складову ми вже розглядали у першому розділі, тому не будемо знову на ній зупинятись

#### 11. Управління результатами.

На цьому етапі потрібно подумати про власну ефективність, а також про ефективність персоналу організації, що надає публічні послуги, зокрема, відповівши на такі запитання:

- Що вважатиметься прийнятною ефективністю?
- Як буде оцінюватися ефективність?
- Чи можуть змінитися бажані результати змін?
- Чи будете ви залучати команди чи робочі групи до перевірки їх

власної ефективності?

- Як ви змусите людей домовитися про те, як вони збираються працювати разом над збереженням результатів змін?

- Які винагороди будуть запропоновані або які санкції будуть запропоновані, щоб заохотити підтримку змін?



- Хто підтримуватиме зміни та стежитиме за їх подальшим успіхом?

Використання перелічених вище запитань є корисним для того, щоб структурувати мислення про стратегічне управління змінами, щоб здійснювати необхідні комунікації і перейти від ідеї про необхідні зміни до впровадження цих змін і управління їх результатами [81].

Ці запитання і комунікації на їхній основі допомагають визначити, знайти ресурси, спланувати, запровадити й оцінити операційні зміни, які знадобляться, щоб перейти від ідеї до реалізації. Управління цими операційними змінами з використанням проектного підходу розглядається у наступному параграфі.

#### 4.2. Проектний підхід до управління операційними змінами щодо підвищення якості надання публічних послуг

У цьому параграфі ми розглядаємо проектний підхід до впровадження операційних змін. За словами Сеніора, управління проектами передбачає досягнення ретельно визначеної серії цілей у логічній послідовності протягом тривалого періоду часу [322]. Іноді керівникам проектів легше впроваджувати зміни, ніж лінійним керівникам. Лінійним керівникам доводиться жити з наслідками своїх помилок. Лінійному керівнику може бути важливіше підтримувати тісні робочі стосунки з персоналом, колегами та клієнтами, від яких він залишається залежним, а не продовжувати проект вчасно або в рамках бюджету. У той же час, керівники проектів є часто зовнішніми консультантами або працівниками не тих підрозділів, які зазнали найбільших змін.

За словами Бьюкенена та Бодді [178], проекти мають бути унікальними «підприємствами» з чітким початком і кінцем. Вони повинні відповідати конкретним цілям у межах параметрів вартості, часу та якості. Вмістом зазвичай буде узгоджений перелік завдань, які потрібно виконати. При цьому можливості контролю над цими завданнями – це суть контракту на управління

проектом. Жорсткий контроль проектної діяльності необхідний, а будь-які відхилення від початкової специфікації проекту повинні бути узгоджені офіційно. Типову послідовність дій з реалізації проектного підходу до управління операційними змінами можна визначити таким чином:

Етап 1: Пропозиція змін.

На цьому етапі визначаються:

- Проблеми.
- Право власності.
- Вимоги.
- Вимірювання.
- Цілі та етапи.
- Плани інформування про намічені зміни, навчання та покращення

якості.

Етап 2: Аналіз змін.

На цьому етапі визначаються:

- Підпроекти.
- Вимірювання.
- Можливі рішення.
- Вимоги до ресурсів.
- Проблемні витрати та вигоди.
- Заплановані дії, етапи та тривалість.

Етап 3: Повідомлення про зміни.

Призначення етапу – сприяти розумінню та залученню всіх, на кого впливають зміни

Етап 4: Детальне планування змін.

На цьому етапі визначаються:

- Плани дій.
- Відданість.
- Залучення.

Етап 5: Впровадження змін.

Даний етап передбачає:

- Впровадження змін.
- Вимірювання, оцінювання та звітування про результати.

Менеджери проектів часто припускають, що завдання розгортатимуться в раціональній послідовності добре спланованих заходів і що групи поводитимуться раціонально. Однак люди в організаціях часто поведуться нераціонально, і якщо організаційні пріоритети змінюються, цілі проекту можуть стати нефункціональними. Саме тому потрібно управляти проектами, а керівники проектів, які мають репутацію людей, які роблять все правильно з першого разу, дуже затребувані.

Ефективне управління проектом полягає не лише в тому, щоб завершити проект вчасно. Воно має ширшу перспективу. Ефективний керівник проекту уточнить загальну мету проекту, розгляне вимоги до ресурсів і детально спланує розклад ключових завдань. Після цього реалізацію можна контролювати. Може знадобитися регулярний перегляд і час від часу перепланування. Нарешті, проект потрібно буде оцінити. Ця оцінка дозволить оцінити, наскільки добре була досягнута мета проекту, і визначити кращі способи управління майбутніми проектами. Рисунок 4.5 показує процес управління проектом.

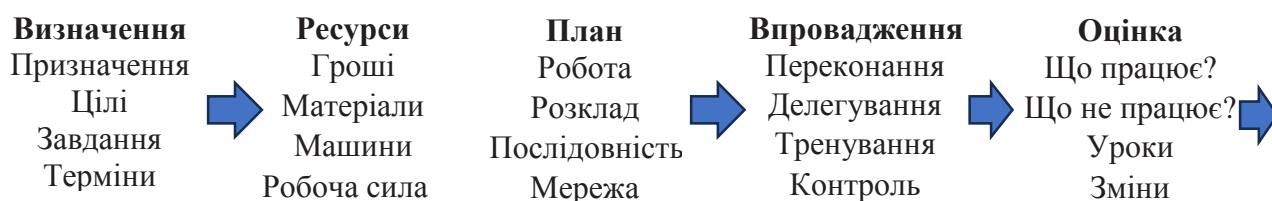


Рис. 4.5. Процес управління проектом

Розглянемо коротко зазначені етапи.

Визначення проекту. Як показує аналіз реалізації конкретних проектів, цілі стратегічних змін часто широкі та погано визначені, наприклад, «дати людям змогу сплачувати місцеві податки онлайн» або «оновити житловий

фонд». Щоб перевести ці цілі в дії, якими можна керувати в рамках проекту, їх потрібно розбити на чіткі завдання. На етапі визначення керівник проекту покладається на людей, які можуть визначити, узгодити та корелювати SMART-цілі, тобто цілі, які є конкретними, такими, що піддаються вимірюванню, узгодженими, реалістичними та запланованими за часом.

Ресурсне забезпечення проекту. Під час фази забезпечення ресурсами керівник проекту має перевірити чотири з «10 М», які ми згадували раніше:

- Гроші (бюджет, грошовий потік, бонусні виплати, штрафні санкції, резервні кошти).
- Матеріали (включаючи будівлі, обладнання).
- Машини (комп'ютери, мобільні телефони, транспортні засоби).
- Персонал (навички, досвід, мотивація, санкції та винагороди).

Планування проекту. Для подальшої успішної реалізації у плані потрібно буде деталізувати низку аспектів проекту: Скільки? До якого стандарту? До коли? Як багато часу це займе? Як ми дізнаємось, коли це буде зроблено?

У плані повинні бути детально описані завдання та порядок виконання робіт для виконання цих завдань. Потрібні плани для комунікації, для залучення підтримки та для зменшення опору змінам. Наприклад, керівнику проекту може знадобитися спланувати візити до місць, де запропонована зміна вже працює. Можливо, необхідно буде схвалити та запровадити домовленості щодо тимчасової понаднормової роботи, роботи у вихідні, тимчасових бонусних схем та графіку відпусток.

Перерахувавши всі завдання, наступне – це розподілити час для кожного, хто бере участь у реалізації проекту. Треба визначити: Які завдання найбільш термінові? Скільки часу буде доступно кожного дня чи кожного тижня? Які завдання можна виконувати паралельно? Які завдання потрібно виконати раніше за інших? Чи існує необхідна послідовність?

Одним із найкращих способів запису цієї інформації є діаграма Ганта. Коли віхи пройдено, їх можна закреслити. Коли звіти було надіслано, їх також

можна перекреслити знаком X. Коли діяльність починається, першу косу риску можна перекреслити, щоб показати, що вона почалася вчасно. Наприкінці проекту аналіз розбіжностей допоможе покращити майбутнє планування. Швидка візуальна перевірка в кінці кожного місяця повинна показувати всі дії ліворуч від місяця, розпочаті чи завершені. Якщо ні, необхідні дії для надолуження. Принадність діаграм Ганта полягає в тому, що не потрібно думати про завдання послідовно й усі одночасно. Завдання, які було пропущено або про які ніколи не думали, можна легко вставити та внести до нової діаграми.

Якщо є багато завдань, які не можна розпочати, доки не будуть завершені інші, може бути корисним створити мережу дій. Після цього мережу можна проаналізувати, щоб визначити найдовший маршрут. Це називається аналізом критичного шляху. Це дозволяє побачити, за який найкоротший можливий час може бути завершений проект на основі поточного плану. Якщо це не відповідає встановленим термінам, то потрібно або переглянути початковий план, або переглянути початковий термін.

Одним із найпопулярніших способів накреслити мережу є використання програми PERT ( Programmed Evaluation and Rreview Technique). Ця програма широко доступна як комп'ютерне програмне забезпечення. Необхідно просто ввести завдання, його передумови та ймовірну тривалість. Потім програмне забезпечення малює мережу, знаходить критичний шлях і дату завершення з певним ступенем широти, який відображає вказану свободу дій щодо часу тривалості завдання. Мережа складається зі стрілок. Кожна стрілка має номер на початку древка, номер на довжині древка та номер на вістрі стрілки. Число на початку древка – це номер завдання, яке необхідно виконати, перш ніж можна буде розпочати виконання завдання на гострому кінці. Цифра вздовж древка означає розрахунковий час виконання завдання на гострому кінці стрілки. (Іноді показано три числа – найкраща оцінка, найбільш вірогідна та найгірша оцінка). Наконечники стрілок символізують завершення завдань, на які вони вказують. Завдання не можна розпочати, доки не будуть виконані всі

завдання, вказані на вхідних стрілках. Суцільні стрілки лежать на критичному шляху. Будь-яка затримка у виконанні завдань на цьому шляху призведе до затримки остаточного завершення. Пунктирні стрілки не лежать на критичному шляху. Вони все ще повинні бути завершені, перш ніж можна буде розпочати будь-яку наступну роботу, але є деякий час для їх виконання.

Реалізація проекту. Даний етап передбачає насамперед переконання та делегування повноважень. Комунікативний підхід до переконання було розглянуто раніше. Ще однією складовою цього етапу є контроль, що є одним із найважливіших елементів управління проектом. На етапі реалізації керівник проекту буде багато зайнятий процесами контролю. Ключем до контролю є передбачення – забезпечення того, щоб дії, необхідні для досягнення SMART-цілей, розпочалися вчасно та не перевищували їх очікувану тривалість.

У таблиці 4.2 показано чотири проблемні області, де речі зазвичай виходять з-під контролю.

У підході до реалізації проекту, який передбачає партисипативність, матриця (таблиця 4.2) буде заповнена заздалегідь усіма учасниками проекту. Типові поради щодо проведення наради для перегляду прогресу можуть бути такими:

- Розвивайте культуру «незвинувачення».
- Напишіть нотатки про дії під час наради.
- Заохочуйте повідомляти про погані новини.
- Письмові звіти про прогрес мають бути короткими.
- Виділіть 5 хвилин лише на усні доповіді.
- Обмежте нараду до 30 хвилин.
- Якщо це недостатньо довго, збільште частоту, але не тривалість нарад.
- Витратьте останні 5 хвилин наради на оцінку «як ми працюємо разом?».

## Матриця контролінгу проекту

Показники	Ймовірна проблема	Звідки я можу знати?	Що б я зробив?
Кількість			
Вартість			
Час			
Якість			

Колективні перегляди збільшують шанси на те, що всі учасники проектної групи будуть говорити однаково, коли вони розмовлятимуть з іншими про проект та його прогрес, хоча і є проблеми з об'єднанням людей у групи. Тому потрібно проводити аналіз реалізації проекту і поза групою, працюючи з окремими людьми. Працюючи ж з групою, необхідно чітко формулювати питання, які потрібно поставити групі, і повідомлення, яке потрібно передати. Для цього слід збирати запитання та проблеми, поставлені групою, щоб подумати над ними самостійно або з кимось іншим, та звітувати про них перед групою на наступній нараді.

Оцінювання проекту. Стосовно кожного з перших чотирьох етапів – визначення, забезпечення ресурсами, планування та реалізації слід поставити такі запитання: Що вийшло добре? Що не вийшло? Чого ми можемо навчитися з цього досвіду? Що б ми зробили інакше іншим разом?

Відповіді на ці запитання доцільно узагальнити у вигляді матриці оцінки (табл. 4.3).

Таблиця 4.3

## Матриця для оцінки проекту управління змінами

Етапи проекту	Що вийшло добре?	Що не вийшло?	Чого ми можемо навчитися з цього досвіду?	Що б ми зробили по-іншому наступного разу?

Визначення				
Забезпечення ресурсами				
Планування				
Реалізація				
Оцінювання				

Управління проектами припускає, що змінами можна керувати раціональним і об'єктивним способом. Однак на практиці процес змін часто далекий від раціонального, особливо коли зміни породжують сильні емоції. Тому необхідно здійснювати і те, що називається управління емоціями.

Робота Петігрю в 1987 році акцентувала на наявності ірраціонального та емоційного світу змін [294]. А у 1994 році Доусон [195] опублікував роботу про зміст, процес і контекст змін. Контекст Доусона включав право, економіку та політику суспільства, в якому діяла організація, а також політику та культуру самої організації. Доусон показав, що особисті та професійні мотиви мали вирішальний вплив на те, що змінилося, коли це змінилося і як це змінилося. Це принесло визнання точки зору, що управління змінами є більш складним, ніж передбачалося раніше в багатьох моделях змін. Завдяки цим та іншим працям протягом 1980-х і 1990-х років почали переглядати моделі змін, враховуючи суб'єктивні чинники впливу на них. Так, Шайн класифікував процеси змін як адаптивні, еволюційні, примусові, керовані або терапевтичні [319]. Саме до цієї останньої категорії ми зараз звернемося.

Терапевтичні процеси визнають, що управління емоціями є важливим аспектом управління змінами. Терапевтичні процеси дають можливість працювати з емоціями, що виникають під час змін, а не охолоджувати їх за допомогою логіки чи контролювати через управління проектами. Це можна назвати «м'яким» боком управління змінами, що досліджувався багатьма науковцями, наприклад, Вінсом [344].



Інтерес Вінса до того, що відбувається на межі між керівниками та особами, якими вони керують, узгоджується з нашим поглядом на управління як на соціальний процес. Хоча ми визнаємо, що потужні економічні та політичні сили формують структуру організацій, керівники в першу чергу стурбовані відносинами, які мають місце в цих структурах. Зрозуміло, що ширші інституційні системи впливають на системи всередині організації, але можна припустити, перефразуючи відомий вислів, що управління змінами полягає в тому, щоб мати «милість прийняти те, що неможливо змінити, сміливість змінити те, що можна, і мудрість знати різницю».

Небагато керівників можуть змінити економічні та політичні сили, які формують структури їхніх організацій, але вони можуть змінити те, що відбувається в просторі між ними та іншою особою. За словами Сміта [328], коли організаційні зміни є емоційно напруженими, ідея збереження міжособистісних кордонів є корисною. Слід визнати, що кожна людина здатна роздувати навколо себе особисті кордони, що схоже на надування бульбашки з собою всередині, і соціальні відносини відбуваються між цими особистими кордонами. Ці межі можна розглядати як граничні стінки клітин тіла. Клітинні стінки не є жорсткими і непроникними. Якби вони були, клітина б загинула. Стінки клітини дозволяють поглинати або розповсюджувати рідини та пари в клітину та з неї, щоб вона могла підтримувати баланс, необхідний для виживання. Так само соціальна межа навколо людей повинна дозволяти контрольоване поглинання емоцій, а також ідей. Межа повинна допомагати зупинятись для роздумів, перш ніж буде поширено власні почуття та ідеї назад у міжособистісний простір. Таким чином, можна спостерігати як за своїми емоціями, так і за емоціями інших людей, приймати їх такими, якими вони є, адже вони є частиною ситуації. Як сказав Юнг [251], ми не можемо нічого змінити, якщо спочатку цього не приймемо.

Особисті кордони працівників також перетинаються з політичними кордонами організації. Це допомагає прийняти, що організаційна політика входить у простір між людьми, що працюють в організації. Емоції, які можна

спостерігати в цих місцях, дадуть важливі підказки про те, як люди ставляться до власних ідей та ідей інших.

Вивчення цих стосунків може дати керівнику необхідну інформацію, щоб зрозуміти їх і визначити, які стосунки, можливо, потрібно буде змінити. У просторі між керівником та іншими працівниками можна знайти творчі способи змінити своє ставлення до інших та до організації в цілому. За словами Стейсі [331], планувати низку конкретних змін занадто далеко наперед – це часто марна трата часу. Вінс [344] також обережно ставиться до підходів до змін на основі довгострокових планів, які він називає «списками». Як приклади він наводить «10 критичних факторів» Рамона [309], «4 відмінні фази» Рейнольда [312], «10 ключових принципів» Кайла [259] та «5 загальних причин» Коннера [188]. Ці автори припускають, що зміни можна стратегічно передбачити, склавши відповідні списки, та стратегічно керувати ними. Хоча ми схильні погодитись тут радше з Вінсом, але слід визнати, що важливо, звичайно, те, що є в цих «списках», тобто які кроки пропонуються для здійснення змін.

«Списки» можуть бути створені, щоб допомогти керівникам думати про те, що може бути актуальним. Багато з того, про що потрібно думати, відбувається в просторах між індивідами. Однією з труднощів зі «списками» управління проектами є те, що вони можуть занадто спрощувати складні проблеми. Але складності неминучі при спробі змінити організацію, і емоції сприяють цій складності.

Керівникам проектів, яких наймають через їхні сильні сторони у стратегічному аналізі, зосередженості на завданнях і контролі над витратами, іноді буває важко відчувати емоції, не кажучи вже про те, щоб їх сформулювати, спостерігати чи висловити. Їм може бути важко спостерігати або терпіти вираження емоцій іншими. Але психоаналітики стверджують, що вираження почуттів часто має передувати розумінню, необхідному для того, щоб відбулися зміни. У цьому випадку вираження емоцій може бути передумовою змін. Ось чому, на наш погляд, списки мають включати дії для розпізнавання

почуттів, а також думок. Ось чому слід розвивати емпатійне мислення поряд з аналітичним. Емпатійне мислення – це здатність думати самотійно так, ніби ви були іншою людиною, на яку вплинули зміни. Дослідження стресу та дискомфорту, які можуть відчувати інші люди, допомагає виявити те, що може здатися суперечливим або парадоксальним. Дослідження явних протиріч часто відкриває можливість їх вирішення.

Коли деяких керівників хвилює перспектива відчувати або виражати сильні емоції, вони «відходять убік». Вони вдаються до логічних процесів і ритуальних процедур. Це спосіб захистити себе від своїх тривог. Як захисні механізми, такі методи, як управління проектами, можуть бути активом або пасивом, залежно від того, чому вони використовуються та як часто вони використовуються. Якщо вони використовуються зазвичай і без свідомого розгляду того, чому вони використовуються, тоді вони є відповідальністю.

На індивідуальному рівні приховування, заперечення чи відволікання від своїх тривог може спричинити стрес і, можливо, погіршити здоров'я. На рівні організації несвідомий захист від занепокоєння може призвести до некорисних рівнів конкуренції («Давайте згуртуймося навколо прапора!»); або до конкуренції між професіями, наприклад, між бухгалтерами та юристами; або до конкуренції між відділами, наприклад, бухгалтерами та всіма іншими.

У своїй книзі про взаємозв'язок між змінами та втратами Морріс [282] розглядає зміни як процес, що змушує людей «відпустити речі». Але речі, від яких людям потрібно відмовитися, можуть бути для них важливими для визначення їхньої самооцінки – того, як вони бачать себе. Це може мати наслідки далеко за межі втрати матеріальних благ.

Наприклад, для багатьох людей стосунки відіграють важливу роль у визначенні того, ким вони є. Коли людей насильно відривають від речей, які допомагають їм визначити, ким вони є, вони можуть панікувати та впадати у відчай, або навіть у суїцидальні настрої. Вони можуть реагувати, звинувачуючи інших, звинувачуючи себе або відчуваючи себе винними, негідними чи незначними. Їхня поведінка може здаватися саморуйнівною, і

насправді це може бути так. У відчайдушних спробах відновити контроль над собою та своїм життям вони можуть відмовитися від звичайних процесів, або вони можуть вимагати зустрічі з найвищим керівництвом – намагання, якого раніше вони ніколи б не допустили. Вони можуть зірвати зустрічі чи передати якусь негативну для організації або її керівників інформацію у пресу або соціальні мережі. Тому краще, щоб їхні почуття досліджувалися в просторі між ними та їхнім керівником, ніж у просторі між ними та мікрофоном, телефоном, телекамерою чи інтернет-сайтом.

Роздуми про емоції, спровоковані змінами, спонукають до зміни фокусу на управлінні змінами. Ми критично розглянули роль стратегії та стратегічного менеджменту у визначенні змін, які організація може прагнути запровадити. Ми наголосили на впровадженні комунікативного підходу як інтеграції директивних і емерджентних підходів до впровадження змін. Ми детально розглянули, як можна використовувати управління проектами для впровадження операційних змін. Але тепер слід наголосити також на необхідності додати до всього цього управління емоціями під час здійснення змін, спрямованих на підвищення якості надання публічних послуг.

Зауваження, викладені вище та присвячені управлінню емоціями, містить деякі підказки щодо того, чому, навіть коли зміни є успішними, вони іноді не закріплюються. Під час впровадження змін ведеться боротьба не лише за розуми, але й за серця. Якщо ми відкидаємо ідею, що організаційні зміни є суто раціональним процесом, тоді слід визнати доцільним використання підходу, який спирається на зміну культури організації. При цьому ідея полягає в тому, що замість того, щоб викликати зміни в культурі організації, змушуючи людей змінити свою поведінку, можна спочатку змінити культуру, а потім сподіватися, що поведінка, якої прагнуть досягти, виросте в новій культурі.

Однак у новій культурі можуть рости не лише позитивні, а й негативні речі. Саме тому багато керівників не наважуються на зміну організаційної культури, оскільки вони бояться відсутності передбачуваності та контролю.

Тим не менш, на наш погляд, слід приділяти увагу здійсненню культурних змін, тому що культурні зміни є викликом, з яким стикаються багато керівників публічних організацій, особливо в останній час [82].

У спробі привнести більшу передбачуваність і контроль у процес культурних змін, ми вирішили надати у наступному параграфі спробу пояснити те, як керівники можуть це зробити.

#### 4.3. Формування стратегічних механізмів управління культурними змінами

Управління проектами та деякі директивні підходи до стратегічного управління ґрунтуються на раціональному підході до вирішення проблем до встановлення цілей і завдань та контролю за їх виконанням. Це підходи, пов'язані з формальними структурами та роботою організації. Однак, як ми зазначали раніше в цьому розділі, такі фахівці в галузі управління, як Петтіґрю, визнають, що управління змінами – це повторюваний, експериментальний процес, який, ймовірно, керується поєднанням раціональних та ірраціональних факторів. Неформальний бік функціонування організацій має потужний вплив на реакцію людей. Якщо такі аспекти неформальної організації, як цінності, переконання, норми та припущення, ігноруються під час процесу змін, то існує небезпека того, що очікувані переваги проектів змін будуть відкладені, розведені або просто скасовані. Керівники можуть використовувати концепцію організаційної культури, щоб впливати на неформальні аспекти організації.

Що ж таке організаційна культура? Лундберг [265] припустив, що знайомство з культурою, в яку ми занурені, ускладнює нам визначення даного поняття. Лундберг запропонував вважати організаційну культуру такою, що:

- стійка у часі;
- може бути зміненою, але нелегко;

- є спільною системою відліку для дій, яка сприймається як належне;
- допомагає створити унікальність організації;
- має символічний вимір, що проявляється в мові та поведінці;
- засвоюється та передається соціально та надає значення для тих, хто залучений до організації.

Коротше кажучи, це «те, як ми тут робимо». До організаційної культури можуть входити:

- етичні кодекси;
- основні припущення;
- норми поведінки;
- переконання, цінності та ставлення;
- артефакти, символи та символічні дії;
- обряди, ритуали, церемонії та свята;
- жарти, метафори, історії, міфи та легенди;
- історія організації та її герої.

Шайн [320] припустив, що такі речі, як історії, жарти, обряди та ритуали, є поверхневими проявами культури, тоді як основні припущення відображають найглибші рівні організаційної культури. Після свого обширного дослідження реформ публічної служби Австралії та Великої Британії, Зіфкак [351] поставив запитання: «Чому реформи так часто провалюються?» Відповідь, припустив Зіфкак, полягає в тому, що організації (або особи, які їх складають) з великою наполегливістю чіпляються за ідеології, міфи, метафори та символи, які надають сенс їхньому існуванню.

Джонсон [249] використав образ мережі для опису організаційної культури (рис. 4.6).



Рис. 4.6. Культурна мережа Джонсона

Його культурна мережа – це історія та міфи, символи та герої, обряди та ритуали, системи контролю та структури влади. Нитки культурної мережі Джонсона мають спільне те, що всі вони є проявами основної парадигми організації – того, як речі бачать, інтерпретують, надають їм значення. Парадигма – це те, як ми бачимо речі навколо, вони відображають глибоко укорінені переконання та цінності, а культури відображають парадигми.

Думати про культуру як про мережу означає мислити метафорично. Організаційні метафори допомагають розвивати спільну мову. Такі метафори, як « плавання в бурхливих водах», часто використовуються, щоб описати, як це – працювати в організації. Паркер і Лоренціні [290] припускають, що корисно визначити, на якому рівні метафора проникла в організацію. Вони припускають, що метафора проникла на психологічний рівень, коли люди використовують метафору, щоб описати, що вони відчують або як вони бачать свою організацію. Наприклад, «я відчуваю себе гвинтиком у машині». Метафора проникла на соціальний рівень, коли її постійно використовують у всій організації.

Адаптація та широке використання керівниками нових метафор може

бути потужним способом сигналізації та впливу на культурні зміни. Організаційні метафори допомагають розвивати спільну мову в організації. Розвиток спільної мови є важливою передумовою для розвитку спільного значення. Наприклад, коли немає спільного розуміння того, що маєтсья на увазі під якістю, дуже важко підтримувати стандарти якості публічних послуг. Подібним чином спільне значення «рівних можливостей» є необхідною умовою для розробки політики щодо дискримінації.

Як відомо, павутину дуже важко зруйнувати. Якщо залишитися навіть клаптик липкої павутинки, павутину можна швидко відновити. Нове реконструйоване павутиння часто міцніше оригінального. Навіть якщо дерева або ожина, за які вона тримається, зруйновані, павутина зазвичай виживає. Подібним чином культурна мережа організації є стійкою незалежно від того, в який бік дме управлінський вітер. Саме через це культурну мережу так важко змінити. Усі нитки мережі повинні змінитися.

Найлегше змінити ланки культурної мережі, які пов'язані з авторитетом, контролем і структурою. Як ми встановили раніше, в управлінні проектами домінує потреба в контролі, але проекти управління змінами часто зазнають невдачі. Спроба змінити ситуацію шляхом реорганізації структури така ж стара, як Римська імперія, яка піднімалася, щоб знову впасти. Перефразовуючи Гая Петронія Арбітра (50 р. н. е.).

Щойно ми почнемо формуватися, як нас реорганізують. Пізніше я дізнався, що будь-яку нову проблему ми, як правило, вирішували шляхом реорганізації. І який це чудовий метод для створення ілюзії прогресу, одночасно створюючи низький моральний стан, неефективність і плутанину.

Як можна бачити, зважаючи на це висловлення, деякі речі майже не змінюються взагалі. Невдача змін, заснованих на змінах систем контролю та організаційних структур, може бути частково спричинена недостатньою увагою до чотирьох незаштрихованих областей на рисунку 4.7, а саме: історії та міфи, обряди та ритуали, символи і герої, цінності та переконання. Розглянемо їх докладніше.





Рис. 4.7. Розривання ниток культурної мережі

Історії та міфи. Слід погодитись з твердженням багатьох дослідників, що усі публічні організації мають свої історії. Ті самі демони, жартівники та герої, які зазвичай з'являються в добре розказаних народних казках, часто з'являються в цих історіях. Іноді історії можуть бути пов'язані з конкретними подіями, наприклад історія про те, як народилася організація. Історії можуть бути індикаторами та продовжувачами важливих переконань.

Мартін та ін. [269] визначили типи запитань, на які історії можуть допомогти відповісти:

- Якою людиною є керівник?
- Чи можуть працівники порушувати правила?
- Чи можуть підлеглі вийти наверх?
- Що працівник має зробити, щоб втратити роботу?
- Як керівництво відреагує на помилки підлеглих?
- Як організація справлятиметься з перешкодами?

Історії можуть пробуджувати цінності, сигналізувати про відносини влади та передавати почуття. Наприклад, в історичних оповіданнях,

пов'язаних із послугами охорони здоров'я, зазвичай наголошується на дивовижних одужаннях або чудодійних зціленнях. Існує дуже мало історій про профілактичну медицину чи зміцнення здоров'я. Подібним чином і в поліції часто розповідають про те, як детективи виявляють «недолугих» або як сміливі поліцейські «ловлять свою людину». Рідше трапляються історії про запобігання злочинності.

Часто міфи відрізняють від історій на основі правди. Наприклад, деякі дослідники припускають, що міфи – це історії, в основі яких лежить суто вигадка. Але річ у тому, що міфи вважаються правдивими. Саме той факт, що в цей міф вірять, робить його розкриваючою характеристикою культури організації. У той час як багато історій може циркулювати навколо особливостей діяльності організацій, відносно небагато з них мають статус міфів. Міфи – це, як правило, історії, за якими оцінюється ймовірна правда інших історій. Оуен [289] розглядав міфи як точки зору, з яких можна розпізнати інші організаційні істини. Наприклад, можна стверджувати, що одним із важливих міфів у публічних службах Великобританії та США у 1980-х і 1990-х роках була ідея про те, що практика управління приватним сектором є найкращою. Важливим у цій ідеї було не те, правдива вона чи ні, а те, що вірили в її правду. Набувши статусу міфу, ця ідея домінувала у роздумах про управління публічними службами Великобританії та США до кінця 1990-х років.

Церемонії, обряди та ритуали. У наукових працях церемонії зазвичай асоціюються з колективним святкуванням, наприклад церемонії, що відзначають річницю важливих подій, таких як заснування організації. Ці церемонії виконують важливу функцію у зміцненні культурних цінностей. Трайс і Бейер [343] визначають обряди та ритуали як відносно складні, драматичні дії, які консолідують різні форми культури. В організаціях церемонії, обряди та ритуали набувають різноманітних форм. Наприклад, у багатьох публічних організаціях ближче до кінця фінансового року відбувається ритуальне «фінансове годування», коли керівники цих

організацій відчайдушно намагаються витратити всі бюджетні кошти, які залишилися, щоб їх не вирахували з бюджету наступного року.

Дослідники також визначають такі загальні ритуали в організаціях: ритуальні поновлення (реорганізації та зміни посад), ритуальні дізнавання (перевірки та комісії), ритуальні виконання (введення в дію та випробування), ритуальні оцінки (щорічні перевірки та огляди), ритуальні покарання (відсторонення від посади та відставки) тощо.

Церемонії, обряди та ритуали можуть бути засобом вказати на «висхідних зірок», а також підтримати «стару гвардію». Вони можуть сигналізувати про тих, «хто входить» і «хто виходить». Ритуалізована поведінка важлива не лише для повідомлення, яке воно передає окремим особам в організації, але й для влади, якою вона володіє над ними. Однак, слід зазначити, що багатий набір організаційних міфів, історій і ритуалів може як перешкоджати впровадженню змін, так і прискорювати цей процес.

Символи і герої. Можна стверджувати, що символи – це слова, предмети, умови або дії, які означають щось на додаток до їх номінальної вартості. Дендрідж [193] визначає три типи символів організаційної культури:

1. Описові символи: вони визначають те, як це – працювати у цій організації.
2. Енергійні символи: вони мотивують або демотивують працівників.
3. Службові символи: вони визначають процедури, структури або дії в організації.

Ці типи символів узагальнено в таблиці 4.4.

У свою чергу, Пітерс і Ватерманн [293] звернули увагу на роль організаційних героїв і їх важливість як орієнтирів досконалості та мотивації. Загальні ролі героїв є такими:

- вони можуть мотивувати інших;
- вони можуть встановлювати високі стандарти;
- вони можуть стати прикладом для наслідування;
- вони можуть стимулювати відданість організації;

- вони можуть посилити культурні цінності;
- вони можуть покращити зовнішнє ставлення до організації.

Таблиця 4.4

## Символи в організаціях

Типи	Використання		
	Вербальне	Поведінкове	Матеріальне
Описові	Міфи	Святкування	Логотипи
Енергійні	Анекдоти	Розпитування	Плакати
Службові	Оповідання	Навчання	Посібники

На жаль, слід констатувати, що героїчних лідерів не вистачає в публічних організаціях і це може стати проблемою під час впровадження змін, реформування тощо.

Цінності та переконання. Відповідно до Кіршбаума [255], цінність – це глибоко укорінене вірування, яке було прийнято свідомо. Цінності стосуються того, що «потрібно» зробити. Цінності часто закріплюються в професійних кодексах поведінки або офіційних заявах. У той час як цінність – це глибоко укорінене вірування, яке було свідомо обране, переконання стосується того, що вважається істинним чи хибним. Переконання відрізняються від цінностей, тому що вони, можливо, були успадковані, і, можливо, ніколи не ставилися під сумнів, не кажучи вже про їх прийняття. Переконання – це само собою зрозумілі аспекти життя організації, які людям може бути важко пояснити. Вони можуть навіть не усвідомлювати, що дотримуються цих переконань. Переконання можуть стати цінностями, якщо їх чітко висловити – роз'яснити, а потім офіційно прийняти. Це корисне розрізнення, оскільки з часом глибоко вкорінені переконання, як-от ритуали, можуть стати безглуздими або неактуальними. Було б гарною ідеєю час від часу переглядати формулювання цінностей і переосмислювати ці цінності в контексті сучасного досвіду. Це може призвести до конфлікту, оскільки цінності часто несвідомо

підтримуються і допомагають людям осмислити своє життя, тому ставити під сумнів їх подальшу актуальність іноді є ризикованим для забезпечення нормального функціонування організації.

Слід зазначити, що переконання організацій, як правило, відображають переконання більш широкого суспільства, до якого належать їхні співробітники та клієнти. Переконання змінюються з часом, хоч і повільно. Виявлення цих переконань і прийняття їх як організаційних цінностей є важливою частиною впровадження культурних змін. Керуючи процесом, за допомогою якого переконання виявляються на поверхні та приймаються як цінності, керівник може збільшити шанси того, що культурні зміни відбудуться в напрямку, який узгоджується з іншими змінами, які керівник бажає здійснити. Цінності, які підтримуються, але які потім суперечать поведінці керівників, навряд чи будуть широко прийняті, і культура організації не зміниться.

За останні десятиріччя було багато дебатів щодо доцільності та навіть бажаності управління культурними змінами в організаціях. Здебільшого існує згода, що культуру можна змінити, але існує широкий спектр поглядів на те, наскільки легко здійснити зміни. На одному кінці спектру є автори, які підкреслюють легкість, з якою можна керувати культурою, а на іншому кінці ті, хто схильний наголошувати на труднощах. Так, Браун [177] припускає, що культурні зміни є бажаними та досяжними – відносно легко та без примусу. З іншого боку, Ентоні вважає культурні зміни складним процесом, що включає чергування кризи та навчання, який потребує постійного підкріплення за допомогою сильного лідерства [156]. А трифазний процес зміни організаційних цінностей Гальярі [219] відображає обидві ці підходи:

Фаза 1. Лідер може допомогти розробити бачення, що базується на ряді переконань, які можуть стати основою для встановлення цілей і орієнтації організації. Спочатку не всі члени організації приймуть ці переконання. Лідер має певну владу вплинути на інших, щоб вони прийняли їх, але переконання будуть прийняті як цінності, лише якщо вони стануть основою успішних дій.

Фаза 2. Друга фаза відбувається, коли учасники стверджують, що їхні переконання допомогли організації досягти бажаних результатів. Наприклад: «минулого року наші результати настільки покращилися, тому що ми вірили в постійне покращення якості». Такі переконання можуть бути прийняті як організаційні цінності.

Фаза 3. На завершальній фазі процесу ці цінності засвоюються на несвідомому рівні. Гальярі називає це процесом «ідеалізації», за якого цінностей починають дотримуватись емоційно, а не логічно.

Зі свого боку, ми не підтримуємо підхід до організаційних змін, який руйнує культуру, оскільки модель організаційних змін, що руйнує культуру, має тенденцію руйнувати як бажані, так і небажані аспекти культури організації. Вважаємо, що можна розробити спектр можливих змін в організаційних цінностях. Таким чином деякі нові цінності можуть бути включені поступово, зберігаючи спадкоємність з минулим. Як тільки нові цінності будуть сприйняті як асоційовані з успіхом, вони будуть ідеалізовані та інтерналізовані. Вони стануть частиною системи цінностей організації.

Виходячи з цього, пропонуємо модель управління культурними змінами в публічних організаціях. Зазначимо, що вона може бути застосована і у тих випадках, коли послуги, які пропонують приватні компанії, переходять до публічних організацій, і коли послуги, які раніше надавалися публічними організаціями, переходять до приватних організацій. Пропонована модель має три етапи: отримання інформації про організаційну культуру, інтерпретація отриманої інформації та впровадження змін. Розглянемо їх.

#### 1. Отримання інформації про організаційну культуру.

Отримання інформації про організаційну культуру передбачає збір інформації, яка може виявити вірування та переконання, що лежать в основі культури організації. Це можна зробити за допомогою опитувань, семінарів або цілеспрямованих інтерв'ю. Під час цих заходів доцільно отримати від працівників організації відповіді на такі запитання:

Які особливості, на вашу думку, передають фізичні особливості

організації, наприклад, вхідні двері, зона прийому, колірна схема, дошки оголошень тощо?

Чи є події, які відбуваються щодня? Щотижня? Щомісяця? Щороку? Що вони кажуть вам про організацію?

Чи можете ви згадати якісь історії, які регулярно поширюються в організації? Які повідомлення вони передають?

Яких тварин люди могли б вибрати для представлення вашої організації і чому?

Які історії чи жарти часто переказують? Які повідомлення вони передають?

Якими словами ви б описали культуру вашої організації?

Чи є в організації якісь формальні чи неформальні ритуали?

Чи є в організації якісь традиції чи неформальна практика?

Чи є в організації герої чи лиходії?

## 2. Інтерпретація отриманої інформації.

Безумовно корисним є мати модель, яка допоможе інтерпретувати інформацію, отриману під час попереднього етапу. Для прикладу ми вибрали дві такі моделі: одна запропонована Хенді [228], інша – Паркером і Лоренціні [290].

Модель Хенді. Модель Хенді класифікує культуру на чотири типи, кожен з яких представлений фігурою в грецькій міфології: культура влади Зевса; рольова культура Аполлона; культура завдань Афін; особиста культура Діонісія.

Зевс був лідером грецьких богів, вся влада виходила від нього. Культури влади мають єдине джерело, з якого випромінюється влада. Тут мало бюрократичних правил і процедур. Контроль підтримується за допомогою патронажу за допомогою просування людей, які використовують міжособистісну владу для виконання завдань. Проблема такого типу культури полягає в тому, що таких людей може бути важко знайти в публічних службах. Їх якості може бути важко розвинути за допомогою звичайного навчання.

Раніше було важко контролювати через міжособистісну владу навчання на відстані, але вдосконалення інформаційно-комунікаційних технологій сприяють його більш широкому використанню в багатьох частинах світу.

Аполлон був грецьким богом розуму. Рольова культура організована за допомогою раціональних правил і процедур. Спеціалізовані функції, такі як фінанси, персонал і маркетинг, подібні до стовпів храму. Кожна функція контролюється невеликою групою вищих керівників. Безперервність і стабільність високо цінуються. Основна проблема рольових культур полягає в тому, що вони можуть повільно реагувати на потребу в змінах, а амбітні працівники можуть бути розчаровані формальністю процедур просування по службі.

Афіна була грецькою богинею мудрості. Незрозуміло, чому її обрали для символізації культур завдань. У культурі завдань нормою є проектні групи з конкретними завданнями. Цінуються командна робота, інновації, гнучкість та індивідуальна автономія. Поважаються здібності, а не статус чи посада. Ці культури найбільше підходять для висококонкурентного середовища, яке потребує швидкої реакції.

Діоніс був грецьким богом, відомим своїм егоїзмом. Особисті культури розвиваються, коли групи людей вирішують працювати разом заради власної користі. Робоче навантаження розподіляється між ними, але люди мають високий ступінь автономії.

Модель Паркера і Лоренціні. Паркер і Лоренціні [290] пропонують три способи «формування» культури організації як: інтегративної, різноманітної або поляризованої. В інтегративній культурі всі культурні прояви, – обряди та ритуали, історії та міфи, символи та церемонії, структури та засоби контролю, – є узгодженими. Вони підсилюють один одного. Вони не суперечать основним переконанням і цінностям організації. Вони відповідають культурній парадигмі. Наприклад, теза про рівність керівників («ми рівні нашим співробітникам») посилюється ритуальною присутністю високопоставленого керівника вищої ланки на церемоніях вручення



сертифікатів про навчання молодшого персоналу. Але при цьому керівники, чия фактична поведінка суперечить визнаним цінностям, легко руйнують узгодженість культури.

У різноманітній культурі жодна культура не цінується. Пропозиції щодо «нових способів роботи тут» є нормою. Коли стикаються деякі з різноманітних культурних проявів, культуру можна назвати «поляризованою». Як, наприклад, коли схвалюється плоска неієрархічна організаційна структура, але їй суперечать ритуали, які зміцнюють ієрархію та привілеї. У публічних організаціях поширеним є зіткнення між культурами конкуренції та культурами співпраці.

У цілому, процес отримання інформації про організаційну культуру та її інтерпретації може автоматично призвести до визнання необхідності культурних змін.

### 3. Впровадження змін організаційної культури.

Для впровадження змін організаційної культури потрібні знання та навички управління персоналом. Управління персоналом має великий потенціал для впливу на організаційну культуру. Воно може законно винаходити нові обряди та ритуали. Воно контролює обряди ініціації та дисциплінарні процедури. Пропоновані схеми оцінювання та підвищення кваліфікації можуть включати обряди кар'єрного зростання. При цьому функцію навчання можна використовувати для підвищення цінності навчання. У результаті навчання може виникнути культура, в якій, наприклад, прийнятно ризикувати та визнавати помилки.

Керівники вищої ланки, як лідери, також можуть відігравати важливу роль у формуванні нової організаційної культури. Те, як керівники вищої ланки витрачають свій час, і їхні явні пріоритети символічно тлумачаться їхніми співробітниками. Навіть те, як керівники одягаються, передає повідомлення про тип культури, який вони віддають перевагу. Постійно намагаючись підвищувати якість у діяльності організації або відвідуючи навчальні заходи, керівники сигналізують про те, що цінується і в якому

напрямку культура організації повинна консолідуватися або рухатися. А вибираючи бути членом певної команди проекту, вони підтверджують цінність проекту. Через це керівники повинні бути готові впроваджувати, а також підтримувати цінності, які вони бажають покласти в основу культури організації.

Але у багатьох публічних організаціях ключова дилема полягає в тому, як збалансувати потребу в змінах і переваги безперервності діяльності щодо надання публічних послуг. Тому виявлення переконань, інтерпретація культурних припущень і прийняття нових цінностей можуть бути корисним способом кореляції спадкоємності та змін. Інакше поляризовані культури можуть призвести до ненавмисної втрати цінностей і вірувань, які були традиційними раніше. Недопущення цього передбачає приписування значення символічним атрибутам організації. Існують три аспекти символічності: символічне мислення, символічна мова та символічні дії.

Символічне мислення – це здатність мислити, маніпулюючи не лише словами, а й символами, такими як моделі, рамки, аналогії, метафори та образи. Наприклад, в одній організації певний відділ назвали «дирявим відром». Символ відра використовувався для роздумів про інші аспекти організації. Було розширено його символічне значення. Людей закликали думати вголос, що саме викликає дірки, через які втрачаються ресурси: іржа, аварії, саботаж? Як можна відремонтувати дірки у відрі – тимчасово залатати чи заварити дірку? Чи краще продовжувати затикати дірки чи, зрештою, краще викинути відро та взяти нове? Навіщо взагалі потрібне відро, коли є проточна вода? Можливо слід насипати його піском на випадок пожежі? Чи використовувати для сміття? А може відро диряве тільки тому, що воно старе і виконало багато важкої роботи, існуючи з моменту заснування організації? Можливо, варто його відшліфувати і використовувати для вирощування кімнатних рослин? А може зробити його музеєм, виставковим центром чи навчальним центром?

Це видається дещо жартівливим, але використання зображень для

спілкування залучає іншу частину мозку, ніж використання логіки. А це збільшує шанси творчо мислити. Символічне мислення розвиває здатність інтерпретувати значення символів. Через це символічна мова щільна і багата змістом, тому вона може бути корисною при вирішенні таких складних проблем, як культурні зміни.

Історії можна використовувати, щоб відносно швидко змінити сприйняття великої кількості людей. Тому це може бути корисним в організаціях, де працює велика кількість персоналу або обслуговується велика кількість людей. Історії можуть бути офіційними (базовані на добре задокументованих історіях випадків) або неформальними (розповіді про конкретних клієнтів чи співробітників) [85].

Проте корисно не тільки вміти думати і говорити символічною мовою, але й уміти створювати нові символи. Нова символічна мова може допомогти «розморозити» організацію. Нові символи можуть легітимізувати нову дію та закріпити зміни, і навіть офіційна зміна назви відділу або посади працівника може свідчити про значні культурні зміни. Тому важливо завжди вибудовувати ланцюжок: символічне мислення – символічна мова – символічні дії.

#### 4.4. Впровадження комунікативного підходу до прийняття

## управлінських рішень

Основою для прийняття управлінських рішень є інформація. Насправді, інформація живить багато й інших видів управлінської діяльності, зокрема, розв'язання проблем, планування, прогнозування, аналіз, оцінювання, генерування та оцінювання нових ідей. Вона також потрібна, щоб відстежувати прогрес, тримати себе та свою команду в курсі подій і робити звіти, письмові чи усні, для тих, хто має право знати, що ви робите зі своїм часом або їхніми грошима.

Часто інформації забагато, тому постає питання як отримати її необхідний мінімум у потрібному вигляді. Інформація може бути «твердою» або «м'якою». «Тверда» інформація є фактичною та зазвичай певним чином перевіреною. Як приклад, можна навести дані про доходи, відомості про персонал або статистичні дані про контакти з клієнтами. Це корисна, але рідко достатня основа для прийняття управлінських рішень. Так, якби в комп'ютер подавали лише точну статистику щодо ризику отримання травми в офісі, комп'ютер міг би вирішити, що було б краще, якби всі залишалися вдома. І це було б до тих пір, поки йому не надали б статистику про нещасні випадки, які стаються вдома. Чого не вистачає у даному разі, так це «м'якої» інформації про те, як почуватимуться клієнти, якщо весь ваш персонал залишиться вдома. Такого роду «м'яка» інформація є суб'єктивною, є питанням судження чи думки, іноді на основі інтуїції.

Під час впровадження змін щодо підвищення якості надання публічних послуг збої в комунікації можуть мати негативні наслідки. Малоімовірно, що передбачувані переваги впровадження змін будуть повністю реалізовані без прямого спілкування, віч-на-віч, із певними працівниками. Тому там де це можливо слід використовувати індивідуальний підхід до спілкування, відтак, до управління змінами. У повсякденних комунікаціях з керівниками персонал повинен прояснити, що вони роблять і чому це важливо. Через такий підхід комунікації можуть призвести до підвищення результативності та

ефективності діяльності та більшої ясності щодо етичних дилем, з якими стикається служба.

Під час комунікації слід насамперед вирішити, про що розповідати, а про що не розповідати. При цьому інтерес не є хорошим критерієм, адже речі можуть бути цікавими, але не важливими. Якщо співробітники не цікавляться речами, які є важливими, це стає першочерговим завданням – викликати інтерес. Якщо щось важливе, але не цікаве за своєю суттю, буде важче змусити співробітників це зрозуміти. Немає сенсу ставити запитання та слухати розмови про те, чого люди не розуміють. Можливо, знадобиться витратити попередній час на навчання, доки не буде досягнуто необхідного рівня розуміння. Людям не обов'язково погоджуватися з рішенням, щоб його втілити в життя, але вони повинні його зрозуміти.

Інші важливі комунікації стосуються переконання у тому, що люди чітко розуміють, перед ким вони відповідають і за що. Їм потрібно мати відповіді на низку запитань, зокрема, таких: Як аспекти їхньої роботи вписуються в більш широку роботу організації? Як буде оцінюватися якість їхньої роботи? Що таке безпечна і небезпечна практика? Які зміни можна впровадити самостійно, а які – ні? Що є головним пріоритетом у діяльності? Як працівники отримують підвищення по службі? Де і як вносити пропозиції щодо покращення?

Інформація пронизує організації через офіційні та неформальні канали. Ми розглянемо коротко переваги та недоліки шести основних каналів організаційної комунікації: ієрархії, представництва, групові брифінги, мережі, масові комунікації та індивідуальні комунікації. Їх коротко можна охарактеризувати таким чином:

Ієрархія: інформація передається вгору та вниз через ланцюг команд.

Представництва: інформація надається представникам, які відповідають за поширення її людям, яких вони представляють. Представники обробляють зворотні відповіді та відгуки.

Групові брифінги: усі члени організації розподіляються в групи для брифінгу. Розробляються регулярні письмові рекомендації, які зачитуються

групам для проведення інструктажів. Дискусії при цьому не передбачені, але реакції фіксуються та надсилаються керівництву.

Мережі: люди зі схожими інтересами, подібним минулим чи подібним статусом зустрічаються, щоб поділитися досвідом. Іноді вони зустрічаються, щоб погодити «найкращу практику». Через таке спілкування часто розвиваються неформальні мережі. Діяльність таких мереж часто підтримується організаціями.

Масові комунікації: до них входять дошки оголошень, інформаційні бюлетені, річні звіти, записані повідомлення та електронна пошта.

Індивідуальні комунікації: у спілкуванні один на один можна з'ясувати індивідуальні відмінності між людьми. Можна визначити, як люди поведуться щодо того, як вони отримують та інтерпретують інформацію. Легше перевірити, що одна людина отримала те, що ви надіслали, почула, що ви сказали, і зрозуміла, що ви мали на увазі, ніж зробити це для групи людей.

Переваги та недоліки використання ієрархії:

– Керівники вищої ланки знають причини своїх рішень. Вони можуть пояснити чому, а також як. Люди іноді приймають те, що їм не подобається, якщо хтось із керівників пояснить причини.

– Це підвищує авторитет і репутацію керівників, якщо їх бачать як «обізнаних».

– Керівники повинні знати свій персонал і вміти спілкуватися відповідною мовою. Згодом вони можуть бути поруч з підлеглими, щоб мати справу з питаннями, які дійсно важливі для тих.

– Іноді висока вартість збору персоналу.

– Можна поставити деякі запитання, але багато людей не бажають виглядати невігласами, дурнями або такими, що «не в курсі» перед іншими, тому не відповідатимуть на них відверто і повно.

– Об'єднання людей у групи часто викликає занепокоєння. Через це людям важче звернути увагу, запам'ятати або придумати питання, які можна поставити.

– Використання нагадувань, факсів або електронної пошти може подолати деякі з цих недоліків, але немає жодної перевірки того, що надіслане повідомлення є зрозумілим.

Переваги та недоліки використання представництв:

– Це не так дорого в управлінському аспекті, адже вони повинні пояснити речі лише один раз.

– Офіційний контакт створює можливості для неформальних розмов.

– Створення груп часто створює проблеми.

– Представники можуть не бажати з ентузіазмом підтримувати «вагомі причини» керівників. Адже це не їх робота, це робота керівників.

– Використання представників для низхідної комунікації оминає молодших керівників. Це знижує їхній статус і позбавляє їх повноважень.

Переваги та недоліки використання групових брифінгів:

– Ту саму інформацію можна надати кільком особам одночасно.

– Це економніше та ефективніше, ніж індивідуальне спілкування.

– Не всі надають однакового значення сказаному.

– Не кожен задаватиме запитання чи шукатиме роз'яснення в груповій обстановці.

– Групові реакції та групові явища є складними та потребують більшої інтерпретації, ніж комунікації з окремими людьми.

Переваги та недоліки використання мереж:

– Мережі швидкі та самовмотивовані. Вимагають мало часу на підтримку чи керування.

– Упереджені та можуть призвести до секторального власного інтересу.

– Ставить деякі групи в привілейоване становище, якщо вони знають те, чого інші не знають.

– Можуть розпалювати погані стосунки між конкуруючими групами.

– Керівників дратує, коли вони вперше чують щось від людей, якими вони керують.

Переваги та недоліки використання масових комунікацій:

Дошки оголошень.

Вони мають бути розміщені у містах, де збираються працівники –місця для відпочинку, кафетерії чи кімнати з копіювальними машинами. Вони повинні стати центральними точками збору та очікування для співробітників. Рекомендується встановити дві окремі дошки оголошень, або одну, чітко розділену кольоровою стрічкою. Перша – для термінових або нових повідомлень, друга – для тих, які залишаються для довідки до закінчення терміну. Важливо, щоб керування та підтримка чистоти дошки були покладені на відповідальну особу, щоб уникнути графіті та несанкціонованих повідомлень.

Інформаційні бюлетені.

У сучасному офісі важливіше не престижне виробництво, а частота та гнучкість інформації. Достатньо чотирьох тижневих колонок на одній стороні А4. Слід виділити місце для новин, соціальних та навчальних подій, а також для безкоштовних особистих оголошень типу «Продам», «Пошук», «Поділюся квартирою», «Орендую будинок», «Шукаю попутника до роботи».

Річні звіти.

Річні звіти - це не просто звіт про досягнення, а спроба розповісти світу та персоналу про те, що було досягнуто за рік. Вони повинні включати статистику, нові розробки та досягнення, які відображають заслуги окремих осіб, відділів або команд. Важливо також включати фотографії задоволених клієнтів.

Записані повідомлення.

Ідеальним засобом забезпечення доступу до інформації є записання відео- або аудіо-повідомлень. Співробітники можуть легко отримати потрібну інформацію за допомогою доступу до цих записів.

Електронні листи.

Електронна пошта – важливий інструмент для миттєвого сповіщення всіх. Її можна використовувати для надсилання інформації всім адресатам



одночасно, повідомляючи, наприклад, про надходження нових подій, потребу волонтерів для проектів чи робочих груп.

Отже:

- Масова комунікація дешева.
- Переданою інформацією можна керувати.
- Неможливо поставити запитання дощчі оголошень, інформаційному бюлетеню чи річному звіту, монітору чи записаному повідомленню.

- Хоча можна контролювати передане повідомлення, неможливо перевірити, чи його правильно зрозуміли.

- Повідомлення не можуть мати справу з деталями.

Переваги та недоліки використання індивідуальних комунікацій:

- Спілкування «один на один» є негайним та особистим.
- Можна поставити запитання та перевірити розуміння.
- Іноді емоційне значення, яке передає спілкування, є таким же важливим, як і факти.

- Далеко не завжди можливо отримати чесні відповіді від підлеглих.

- Люди можуть видавати бажане за дійсне і за відсутність інших, не можна це перевірити.

Як відомо, комунікація – це спроба передати інформацію так, щоб одержувач зрозумів те, що мав на увазі передавач. У цій моделі передавач надсилає повідомлення одержувачу, вибираючи такий канал, як електронна пошта, факс, телефон або особиста бесіда. При цьому передавач обирає слова та спосіб кодування повідомлення. У випадку особистої комунікації важливою частиною способу кодування повідомлення є вибір слів, стиль структури речень, тон і гучність голосу. Комунікація вважається успішною, коли зворотний зв'язок підтверджує, що одержувач зрозумів повідомлення так, як передавач задумував.

Пітер Друкер у своїй праці «Post Capitalist Society» [205] прогнозував, що до 2020 року жодна розвинена країна не матиме більше однієї восьмої

робочої сили, зайнятої традиційною роботою з виготовлення та переміщення фізичних товарів. У 1991 році світові витрати на обладнання для обробки інформації перевищили витрати на промисловість, гірничу промисловість, сільське господарство та будівництво разом узяті. В 1990-х індустріальна епоха поступово вступила в інформаційну еру. У Сполучених Штатах дві третини робочої сили вже зайняті сферою послуг, де інформація визначає найважливіші аспекти цієї сфери. Це призвело до створення різних типів нових організацій.

У «Міжнародному журналі інформаційного менеджменту» Ремензі, Уайт і Шервуд-Сміт [311] виступили за «постмодерністський» підхід до розробки інформаційних систем організацій. Ми вважаємо, що комунікативний підхід може бути використаний для організації дискусії між ключовими зацікавленими сторонами, для яких інтереси повинні бути враховані при розробці такої інформаційної системи. Ця дискусія, на наш погляд, необхідна для спільного підходу до розробки інформаційних систем. Як зазначив Каррі: «Час вичерпаний для ІТ-менеджерів, які діють як закритий кістяк і не в змозі розуміти бізнес, спілкуватися з колегами та створювати економічно ефективні системи. Це спричинило широке знецінене ставлення до автономних ІТ-підрозділів та прагнення менеджерів знаходити інші методи проектування своїх інформаційних систем» [192, с. 5].

Вважаємо, що пропонований нами комунікативний підхід є іншим підходом. Він передбачає виконання дій (для досягнення результату), отримання відповіді (проведення спостережень), осмислення (розкриття сенсу) і формулювання ідей (розробка планів) на основі яких слід діяти. Комунікативний підхід до проектування інформаційної системи включає десять кроків, які розглядаються нижче у вигляді рекомендацій для проектувальників.

Крок 1. Починайте з проведення бесід із представниками різних сфер, щоб ідентифікувати ключових дійових осіб системи. Визначте «власників» системи, її бенефіціарів, клієнтів, а також осіб, які можуть постраждати

внаслідок негативного впливу від функціонування системи. Серед ключових дійових осіб можуть бути представники профспілок, технічні експерти, засновники та редактори газет, впливові політики тощо. Список ключових дійових осіб можна поділити на такі категорії:

- Уявні бенефіціари (зазвичай клієнти)
- Внутрішні особи, які приймають рішення (зазвичай керівники)
- Зовнішні впливові особи (зазвичай медійні політики)

Крок 2. Маючи список ключових дійових осіб, проведіть докладні розмови із представниками кожної групи. З'ясуйте очікувані зміни від впровадження системи, їхні очікувані впливи та можливості вимірювання цих змін. Встановіть, як ці зміни можуть бути відчуті чи виявлені в реальному світі.

Крок 3. Використовуйте отримані результати для створення системної карти, яка відобразить взаємозв'язки між системою, її підсистемами та зовнішніми факторами. Визначте ієрархію цих зв'язків та враховуйте можливі зовнішні впливи на систему. Спробуйте нанести те, що ви дізналися, на одну сторону аркуша А4 або А3.

Крок 4. Для кожної системи на карті визначте входи, виходи та показники ефективності. Ідентифікуйте ключових учасників і їхню роль у цьому контексті.

Крок 5. Поверніться до спілкування з ключовими дійовими особами, щоб визначити обмеження, які можуть впливати на отримання ресурсів для системи. Розгляньте технологічні, економічні, ринкові, політичні, правові, етичні та соціальні обмеження.

Крок 6. Про кожну з ключових діючих осіб, яких було визначено, подумайте емпатично. Визначить, що має знати кожній з них, коли і наскільки точно, щоб відігравати свою роль в управлінні системою, щоб досягти очікуваної трансформації та очікуваного рівня ефективності. Намалюйте свої ідеї у вигляді інформаційної матриці.

Крок 7. Ґрунтуючись на інформаційній матриці, поспілкуйтесь з тими,

хто є ключовими дійовими особами на матриці. Чи є якась інформація, без якої вони можуть легко обійтися, або яку потрібно надавати рідше чи менш точно? Як ця інформація порівнюється з тією, що вони мають зараз? Які найбільші прогалини? Наскільки важливими, на їхню думку, є прогалини? Наскільки легко чи складно було б закрити ці прогалини?

Крок 8. Подумайте, які зміни будуть потрібні для заповнення інформаційних прогалин. Розташуйте їх за бажаністю, вартістю, здійсненністю чи ймовірним опором. Чи є очевидні кандидати в короткий список для внесення перших змін? Чи є якісь зміни, які є бажаними та здійсненними у найближчий термін?

Крок 9. Залучіть ключових учасників до обговорення та вибору перших змін. Забезпечте їхню підтримку та включення в процес змін.

Крок 10. Впровадьте обрані зміни та уважно спостерігайте за їхнім впливом. Реагуйте на позитивні та негативні результати, вносячи корективи за необхідності. Підтримуйте відкритий та постійний комунікаційний процес з ключовими учасниками.

Як ми зазначали, роль інформації у прийнятті управлінських рішень є ключовою. У свою чергу, один із способів розгляду роботи керівників – розглядати їх як професійних осіб, які приймають рішення. Навіть коли групи мають повноваження приймати рішення, вони часто не бажають цього робити. Вони схильні підштовхувати окремих людей до ролі лідерів і осіб, які приймають рішення, навіть якщо ніхто не призначений офіційно.

Затримки у процесі прийняття рішень можуть призводити до порушень термінів надання послуг, відкладень у поліпшенні їхньої якості та витягування у часі вирішення етичних питань, пов'язаних із нерівністю в наданні послуг. Негайна відповідь на такі питання стає критичною, оскільки вагомі наслідки нерішучості можуть зробити серйозний вплив на функціонування організації.

Внаслідок вагомості цих наслідків організації готові віддавати перевагу та високо оплачувати своїм керівникам, які здатні ефективно приймати рішення, навіть у ситуаціях, коли інші вагаються. Важливо розуміти, що

керівники, які отримують винагороду за збір інформації, пов'язаної з прийняттям рішень, та ефективне створення та оцінювання альтернатив на основі цієї інформації, виконують важливу роль в організаційному процесі.

Сприйняття рішень може отримати значне покращення, якщо застосовувати комунікативний підхід. Цей підхід поєднує рефлексивне, критичне, креативне, емпатійне та оцінювальне мислення, враховуючи індивідуальність конкретного керівника, а також його навички спілкування із зовнішнім середовищем. Зокрема, це включає в себе вміння слухати, навчатися, переконувати та успішно вести переговори. Такий комплексний підхід до прийняття рішень допомагає уникнути демотивації персоналу та забезпечити ефективну діяльність керівного складу.

Можна чітко визначити різницю між «програмованими» та «непрограмованими» рішеннями. Програмовані рішення – це рішення, які можуть бути розроблені комп'ютером, оскільки змінні піддаються кількісному вимірюванню, а правила прийняття рішень є зрозумілими та однозначними. Непрограмовані рішення – це рішення, які нелегко прийняти комп'ютером. Це рішення, щодо яких, принаймні на даний момент, повинні прийматися людські судження.

Раціональні моделі прийняття рішень слідує за логічною послідовністю подій (рис. 4.8).

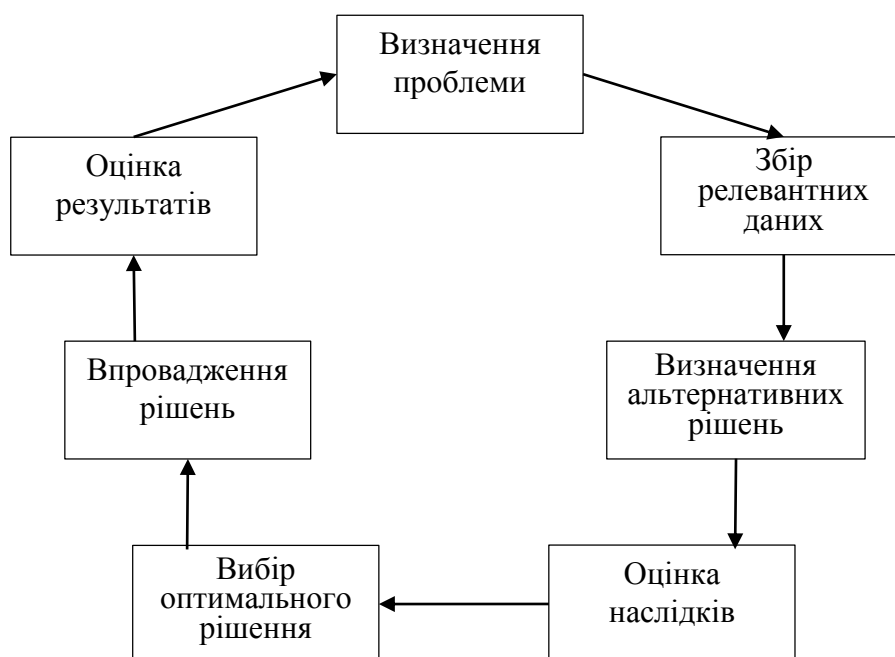


Рис. 4.8. Раціональна модель прийняття рішень

Дослідження операцій містить числову та статистичну інформацію. Інформація подається в модель прийняття рішень, як показано на рис. 4.9. Після кількісного визначення інформацію можна використовувати в раціональній моделі прийняття рішень, але не слід забувати про суб'єктивне походження даних. Дослідження операцій не приймає і не обчислює рішення. Це інструмент, який допомагає керівникам у кількісній оцінці та дослідженні наслідків можливих рішень [296].

В процесі раціонального прийняття рішень використовуються різні технології та інструменти, найбільш розповсюдженими з яких є дерева рішень та мозкові штурми. Деревя рішень корисні, коли керівникам необхідно прийняти серію рішень, результати яких впливатимуть на кожне наступне рішення. Малюючи дерева рішень, менеджери можуть розглядати результати та наслідки певної серії рішень. Можна додати наступний крок, який передбачає оцінку ймовірності кожного результату та прогнозування витрат або вигод, пов'язаних з кожним кроком.

Олександр Ф. Осборн, 25-річний директор нью-йоркської рекламної

агенції, розробив мозковий штурм у 1939 році [288]. Спочатку ця техніка використовувалася для розробки креативних рекламних кампаній, але відтоді це стало звичайним засобом для прийняття рішень. Існує ряд правил ефективного мозкового штурму:

- Ідеї не критикуються.
- Усі ідеї мають бути записані.
- Групи обговорення мають бути від п'яти до семи осіб.
- Заохочуються нетрадиційні ідеї.
- Група створює якомога більше ідей.
- Жодна ідея, якою б дивною вона не була, не має бути відкинутаю.
- Ідеї слід редагувати після групової сесії.
- Найкращі ідеї висуваються для подальшого обговорення.

Незважаючи на свою явну корисність мозковий штурм базується на ряді припущень, які деякі дослідники поставили під сумнів. По-перше, передбачається, що середня людина може придумати вдвічі більше ідей, працюючи з групою, ніж коли працює сама. Тейлор та ін. [335] довели, що це неправда. Вони виявили, що групи, в яких люди проводили мозковий штурм поодиночі, а потім об'єднували ідеї, виявилися кращими, ніж групи, які проводили мозковий штурм в інтерактивному режимі.

По-друге, мозковий штурм передбачає, що групове мислення та прийняття рішень краще, ніж індивідуальне мислення та прийняття рішень. Магін і Харріс [267] обґрунтували, що це не завжди так. Вони прийшли до висновку, що люди докладають менше зусиль до виконання завдання, коли вони поділяють відповідальність за результати з іншими. Їхнє дослідження показало, що мозковий штурм найчастіше використовується в ситуаціях, коли люди, керовані належним чином, створюють більше креативних ідей і досягають ефективнішого мислення.

Є докази того, що «електронний мозковий штурм» може подолати деякі проблеми, пов'язані з традиційним груповим мозковим штурмом. Електронний мозковий штурм передбачає, що люди використовують

комп'ютерні термінали для введення власних ідей, маючи при цьому негайний доступ до ідей інших членів групи. Такий підхід заохочує активнішу участь, зменшує тривогу, пов'язану з груповою діяльністю і зменшує відволікання.

Говорячи про групову діяльність, слід звернути увагу ще на один її аспект. «Групове мислення» може призвести до неетичного прийняття рішень. Щоб запобігти цьому під час прийняття групових рішень, слід дотримуватись таких правил:

- Слід попросити одного члена групи взяти на себе роль критичного оцінювача, який постійно висуває сумніви.
- Керівники не повинні висловлювати свою позицію щодо рішення першими.
- Слід створити декілька різних груп, щоб вони працювали над рішенням окремо, але одночасно.
- Слід залучати зовнішніх експертів для оцінки групових процесів.
- Слід призначити «адвоката диявола», щоб поставити під сумнів процеси прийняття рішень у групі.
- Коли досягнуто консенсусу, потрібно заохотити групу ще раз розглянути всі варіанти, перш ніж прийняти рішення.

Бланшард і Піл [169] пропонують таку «етичну перевірку» для тих, хто приймає рішення:

- Чи законне рішення?
- Чи збалансоване рішення, тобто чи справедливе для всіх зацікавлених осіб у короткостроковій та довгостроковій перспективі?
- Чи сприяє рішення безпрограшним відносинам?
- Як це рішення змусить мене ставитися до себе? Чи змусить воно мене пишатися собою?
- Що я почуватиму, коли інші дізнаються, що це було моє рішення?

Як зазначають багато науковців, робити вірні та зважені оцінки та прогнози в публічних організаціях може бути важко. Світ, у якому працює керівник публічної організації, може бути далеким від передбачуваного.



Значення конкретного результату може бути важко визначити кількісно. Як можна кількісно оцінити, наприклад, переваги взяття дитини під опіку? Навіть якщо можна спробувати запровадити кількісну оцінку, зазвичай існує багато різних зацікавлених сторін, чії оцінки, прогнози та оцінки можуть бути різними, і виникає питання, хто має вирішувати, чії оцінки є вірними, а також чії думки слід враховувати і як ці думки зважувати?

Змусити людей оцінити ймовірності складно, тому що сама концепція здається складною для багатьох людей. Багатьом зацікавленим сторонам важко взагалі використовувати відсотки, не кажучи вже про те, щоб використовувати їх як міру випадковості чи ймовірності. У публічних організаціях багато подій унікальні, одноразові та неповторні. Це ускладнює створення історії або бази даних, які можна використовувати для покращення майбутніх оцінок. Публічні послуги не схожі на страхові послуги, які можуть використовувати дані про кількість і розмір претензій для коригування премій, які вони стягують.

Іншою проблемою використання раціональної моделі прийняття рішень в публічних організаціях є поняття обмеженої раціональності. Саймон [323] зазначив, що смішно припускати, що люди, які приймають рішення, завжди матимуть усю інформацію, необхідну для моделювання, всі можливі варіанти та результати. Інформація про наслідки рішень може бути недоступною, і її можна оцінити лише за допомогою довільних або погано обґрунтованих припущень. Реакцію людей, які постраждали від рішень, і наслідки їх реакції також може бути важко передбачити.

Навіть якби була доступна вся відповідна інформація, Саймон дійшов висновку, що складність багатьох проблем прийняття рішення означатиме, що особа, яка приймає рішення, не зможе розрахувати найкращий спосіб дій. Він запропонував визнати реальність цих обмежень і що особи, які приймають рішення, повинні просто систематично шукати можливі варіанти. Прийняття рішень, вважає він, слід розглядати як творчий, а не розрахунковий процес.

Ідучи далі, Мінцберг [277] заохочував керівників інтегрувати свою

інтуїцію та розуміння в процесі прийняття складних рішень. Однак він не дав поради менеджерам щодо того, як можна досягти цієї інтеграції. Враховуючи відсутність абсолютної впевненості у визначеності подій, Підд [296] висловив припущення, що особи, які приймають рішення, повинні розглядати інтуїцію та раціональність як рівноцінні фактори в процесі прийняття рішень. Однак розуміння того, як саме керівник може розвивати та використовувати інтуїцію, а також які конкретні навички мислення можуть бути задіяні, залишається незрозумілим в контексті його думок. Але тут може допомогти пропонуваній нами комунікативний підхід (рис. 4.9).

Зовнішні комунікації використовуються для збору інформації про передумови та історію труднощів, які виникають. Важливо з'ясувати, що люди відчують, а також що вони думають. Осмислення цієї інформації у внутрішньому світі включає в себе колективне мислення, пошук минулого подібного досвіду (відповідь на запитання: «Коли ми відчували це раніше?», а також «Коли ми раніше так думали?»).

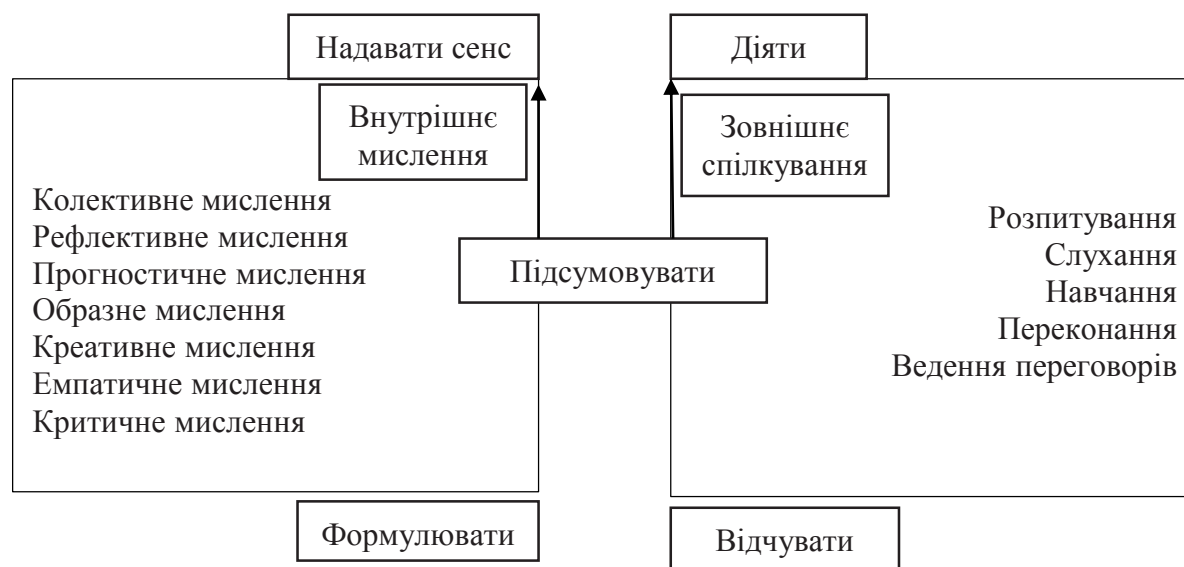


Рис. 4.9. Комунікативний підхід до прийняття рішень

Слід також дати відповідь на низку запитань. Чи речі, які ми відчуваємо, мають більше сенсу, якщо розглядати їх як симптоми, а не як хворобу? Яка

основна проблема, щодо якої необхідно прийняти рішення? Озираючись на цю інформацію та міркуючи, що ми зараз відчуваємо? Що ми думаємо зараз? Думаючи про майбутнє, що може статися, якщо ми нічого не зробимо? Чи можемо ми отримати рецидив проблемної ситуації? Чи можемо ми уявити собі світ, у якому всі ці труднощі подолані? Як би виглядав цей світ? Що б виглядало інакше? Хто б почувався інакше? Чи можемо ми з емпатією подумати про їхній досвід змін – як би це виглядало, звучало та відчувалося для них? Що б вони подумали про ситуацію, що змінилася?

З усіх можливостей, які зараз відкриваються перед нами, за якими критеріями ми повинні їх оцінювати? Як ми можемо оцінити здійсненність і ризик? Переглядаючи список можливих варіантів, що ми відчуваємо? Що ми думаємо? Чи можемо ми уявити, як би все було інакше, якби ми реалізували деякі з можливих рішень у нашому списку? Чи виникають у нас ще якісь можливості?

Що інші люди відчують і подумають про ці варіанти? Хто нас підтримає, а хто опиратиметься нашим рішенням? Критично оцінюючи можливості, які з них є найбільш економічними, найефективнішими та найбільш етичними? Які з них ми виведемо у зовнішній світ, щоб слухати, переконувати та вести переговори? Чи маємо ми тепер реалізоване рішення?

Після того, як отримані відповіді на ці запитання та рішення прийнято, вживанню заходів можуть передувати інструктування, делегування та інструктаж. Моніторинг і оцінка цих дій може викликати потребу повернутися до переосмислення та перегляду рішення або його корекції.

Як можна бачити, у пропонованому нами комунікативному підході однакова увага приділялася тому, що відчувається, а також тому, що раціональне думається. Це спосіб операціоналізації порад Мінцберга та Підда про те, що необхідно об'єднувати інтуїцію з аналізом у процесі прийняття управлінських рішень.

У момент прийняття рішення має бути відповідний настрій, мотивація та інформація. Якщо перші два чинника сильні, існує ризик того, що рішення

будуть прийматися імпульсивно та без достатньої інформації. Настрій може впливати на прийняття рішень, коли він проявляється як тривога, хвилювання або нудьга. Занепокоєння з приводу майбутнього рішення може призвести до прийняття попереджувального рішення, щоб покласти край занепокоєнню, за принципом: «Давайте не будемо чекати ще більше інформації. Давайте щось вирішимо». Хвилювання та збудження підживлюють одне одного, часто призводячи до пошуку нових переживань збудження або нових джерел стимуляції. Рішення щось змінити може забезпечити і те, й інше. Тоді можна вирішити змінитися, просто для різноманітності. Нудьга так само може призвести до непередбачуваних рішень (примхливих, навіть химерних) – будь-яких, аби позбутися нудьги.

Мотивація визначається потребою задовольнити незадоволені потреби. Якщо ці незадоволені потреби є надмірними, бажання прийняти рішення може бути відчайдушним, ймовірно, керованим поривчастістю та імпульсивністю.

Але керівники є професійними особами, які приймають рішення. Врешті-решт, їм платять за вдумливість у прийнятті рішень. Щоб приборкати поривчастість, яка загрожує їхній вдумливості, їм потрібно контролювати рівень тривоги, мотивацію і потребу в новизні. Їм потрібно усвідомлювати, як усі ці тенденції до імпульсивності можуть посилюватися змінами в обставинах керівника поза роботою, такими як втрата, глибокий шок, вагітність, операція, грип, сезонні розлади та дезорієнтація, пов'язана з відпусткою або відрядженням зміна часових поясів тощо.

Тоффлер зазначив, що ми живемо в суспільстві знань [340]. Як публічні послуги можуть сприяти процесу створення знань? Раніше ми вже зазначали, що деякі організації публічного сектору можна розглядати як ієрархічні системи для обміну інформацією. Згідно з Ікудзіро Нонака, критична проблема такого розуміння впливає з пасивного та статичного погляду на організацію. Обробка інформації розглядається як дія з вирішення проблем, що центрується на тому, що надається організації, із недостатнім врахуванням того, що створюється нею [243].

Ноака вказує на те, що організації повинні цікавитися не лише тим, як обробляється інформація, але й тим, як інформацію можна перетворити на знання. На жаль, у подібних дискусіях часто терміни «інформація» та «знання» використовуються взаємозаміно. Але інформація та знання – не одне й те ж. Потік інформації – це потік повідомлень, яким слід надавати значення. Інформація стає знанням, коли ці значення прикріплюються до зобов'язань та переконань тих, хто володіє та використовує інформацію [243]. Так, сканування зовнішнього середовища організації генерує багато інформації, але ця інформація стає знанням лише тоді, коли її оцінюють відповідно до організаційних цінностей та переконань [83].

Як зазначив Полянні [299], «ми знаємо більше, ніж можемо сказати». Відповідно Полянні класифікує людські знання на два типи: «експліцитне знання» та «таємне знання». Експліцитне знання – це знання, яке ми можемо передавати за допомогою формальної мови. Таємне знання має особистий аспект, що робить його важким для формалізації та передачі іншим. Таємне знання з'єднує внутрішній світ із зовнішнім. Воно глибоко пов'язане з внутрішніми переконаннями та цінностями, а також з діями, які вживаються у зовнішньому світі.

Ноака зазначає, що одним із найкращих способів навчання є роблення таємного знання експліцитним [243]. Тому таємне знання, яким володіють працівники на всіх рівнях організації, повинно бути цінованим. Персонал на «передньому фронті» перенасичений інформацією та таємними знаннями про послуги, які вони надають, та користувачів послуг, з якими вони спілкуються. Цінуючи це знання і сприяючи персоналу у його експліцитному висловленні, можна створити взаємовигідний процес, що дозволить органам влади виявити нові знання про те, як покращити публічні послуги.

## Висновки до четвертого розділу

1. Запропоновано механізм підвищення якості надання публічних

послуг, який ґрунтується на комунікативній взаємодії організацій, що надають публічні послуги, з отримувачами цих послуг і збільшенні підзвітності перед ними; передбачає здійснення управління ринком публічних послуг, стратегічне управління змінами щодо підвищення якості надання публічних послуг та використання проектного підходу до управління цими змінами, управління ефективністю як процесу надання публічних послуг, так і діяльності організацій, що надають публічні послуги, впровадження комунікативного підходу до прийняття управлінських рішень і зміну організаційної культури для створення «культури якості» в організаціях, що надають публічні послуги.

2. Було визначено чотири основні складові процесу формулювання та реалізації стратегії щодо підвищення якості надання публічних послуг:

- 1) стратегічний аналіз: визначення технологічних, економічних, ринкових, політичних, правових, етичних і соціальних змін, які впливають на організацію, і оцінка можливостей і загроз, які вони створюють;
- 2) формулювання стратегії: виявлення, вибір та оцінка стратегічних варіантів, беручи до уваги їх бажаність для зацікавлених сторін, а також доцільність і ризик їх реалізації;
- 3) реалізація стратегії: планування та розподіл ресурсів, розгляд організаційного дизайну та структури, визначення оперативних ролей і процедур та управління змінами.
- 4) стратегічна парадигма: набір основних припущень.

3. Обґрунтовано, що підвищення якості надання публічних послуг завжди пов'язано з впровадженням певних змін. Відповідно слід впроваджувати не просто стратегічне управління, а стратегічне управління змінами. При цьому основними перевагами стратегічного управління є такі: цілісність: рішення приймаються лише в світлі повної інформації про ймовірний вплив на всю організацію; довготривалість: прийняття рішень з урахуванням їхніх довгострокових наслідків; координація: дозволяє координувати діяльність підрозділів та інших установ; готовність: формулювання стратегії стимулює емпатійне та прогнозне мислення щодо

загроз для груп клієнтів і ресурсів та заохочує до планування на випадок непередбачених ситуацій; оцінюваність: дозволяє легше визначати критерії, за якими можна виміряти продуктивність; креативність: роздуми про майбутнє спонукають до творчого мислення щодо надання послуг та нових методів їх надання.

4. Визначено, що складовими пропонованого комунікативного механізму управління змінами для підвищення якості надання публічних послуг є такі: керування мотивами; зондування; підготовка ґрунту; пошук союзників; управління зовнішніми стейкхолдерами; управління інсайдерами; управління керівниками; перші кроки перед впровадженням змін; заключні кроки перед впровадженням змін; впровадження змін; управління результатами.

5. Показано, що типову послідовність дій з реалізації проектного підходу до управління операційними змінами можна визначити таким чином:

- 1) Пропозиція змін. На цьому етапі визначаються: проблеми, право власності, вимоги, вимірювання, цілі та етапи, плани інформування про намічені зміни, навчання та покращення якості.
- 2) Аналіз змін. На цьому етапі визначаються: підпроекти, вимірювання, можливі рішення, вимоги до ресурсів, проблемні витрати та вигоди, заплановані дії, етапи та тривалість.
- 3) Повідомлення про зміни. Призначення етапу – сприяти розумінню та залученню всіх, на кого впливають зміни.
- 4) Детальне планування змін. На цьому етапі визначаються: плани дій, відданість, залучення.
- 5) Впровадження змін. Даний етап передбачає: впровадження змін; вимірювання, оцінювання та звітування про результати.

6. Виявлено, що управління проектами та стратегічне управління ґрунтуються на раціональному підході до вирішення проблем до встановлення цілей і завдань і контролю за їх виконанням. Вони пов'язані з формальними структурами та роботою організації. Однак доведено, що управління змінами – це повторюваний, експериментальний процес, який, ймовірно, керується поєднанням раціональних та ірраціональних факторів, оскільки неформальний

бік функціонування організацій має потужний вплив на реакцію людей. Якщо такі аспекти неформальної організації, як цінності, переконання, норми та припущення, ігноруються під час процесу змін, то існує небезпека того, що очікувані переваги проектів змін будуть відкладені або просто скасовані. Тому керівники можуть і мають використовувати концепцію організаційної культури, щоб впливати на неформальні аспекти організації.

7. Було показано, що підхід до організаційних змін, який руйнує культуру є недоцільним, оскільки він має тенденцію руйнувати як бажані, так і небажані аспекти культури організації. Натомість слід визначити спектр можливих змін в організаційних цінностях. Таким чином деякі нові цінності можуть бути включені поступово, зберігаючи спадкоємність з минулим. Як тільки нові цінності будуть сприйняті як асоційовані з успіхом, вони будуть ідеалізовані й інтерналізовані та стануть частиною системи цінностей організації. Виходячи з цього, було запропоновано модель управління культурними змінами в публічних організаціях, яка має три етапи даного процесу: отримання інформації про організаційну культуру, інтерпретація отриманої інформації та впровадження змін.

8. Було визначено шість основних каналів організаційної комунікації:

- 1) Ієрархія: інформація передається вгору та вниз через ланцюг команд.
- 2) Представництва: інформація надається представникам, які відповідають за поширення її людям, яких вони представляють. Представники обробляють зворотні відповіді та відгуки.
- 3) Групові брифінги: усі члени організації розподіляються в групи для брифінгу. Розробляються регулярні письмові рекомендації, які зачитуються групам для проведення інструктажів. Дискусії при цьому не передбачені, але реакції фіксуються та надсилаються керівництву.
- 4) Мережі: люди зі схожими інтересами, подібним минулим чи подібним статусом зустрічаються, щоб поділитися досвідом. Іноді вони зустрічаються, щоб погодити «найкращу практику». Через таке спілкування часто розвиваються неформальні мережі. Діяльність таких мереж часто підтримується організаціями.
- 5) Масові комунікації: до них входять дошки



оголошень, інформаційні бюлетені, річні звіти, записані повідомлення та електронна пошта. б) Індивідуальні комунікації: у спілкуванні один на один можна з'ясувати індивідуальні відмінності між людьми, а також визначити, як люди поводяться щодо того, як вони отримують та інтерпретують інформацію.

9. З'ясовано, що затримки у процесі прийняття управлінських рішень можуть призводити до порушень термінів надання послуг, відкладень у поліпшенні їхньої якості та витягування у часі вирішення етичних питань, пов'язаних із нерівністю в наданні послуг. Негайна відповідь на такі питання стає критичною, оскільки наслідки уникнення цих питань можуть зробити серйозний негативний вплив на функціонування організації. У той же час, роль інформації у прийнятті управлінських рішень є ключовою. Саме тому як прийняття управлінських рішень, так і їх сприйняття може отримати значне покращення, якщо застосовувати комунікативний підхід. Цей підхід поєднує рефлексивне, критичне, креативне, емпатійне та оцінювальне мислення, враховуючи індивідуальність конкретного керівника, а також його навички спілкування із зовнішнім середовищем. Зокрема, це включає в себе вміння слухати, навчатися, переконувати та успішно вести переговори. Такий комплексний підхід до прийняття рішень допомагає уникнути демотивації персоналу та забезпечити ефективну діяльність керівного складу.

## ВИСНОВКИ

У дисертації вирішено актуальну наукову проблему щодо обґрунтування теоретико-методологічних засад та розроблення практичних рекомендацій щодо підвищення якості надання публічних послуг в сучасних умовах. Отримані в процесі дослідження результати свідчать про реалізацію поставлених мети й завдань і дають можливість зробити такі основні висновки:

1. Обґрунтовано концептуальні засади та розроблено комплексну модель трансформації системи надання публічних послуг в Україні на основі синтезу сучасних підходів до управління якістю, принципів клієнтоорієнтованості та кращих управлінських практик. Ключовими компонентами даної моделі є: запровадження процесного підходу та регламентації процедур надання послуг; розвиток електронних сервісів та цифровізація взаємодії з громадянами і бізнесом; уніфікація та спрощення вимог; впровадження систем управління якістю на основі міжнародних стандартів; розвиток компетентностей та мотивації персоналу; оптимізація механізмів фінансування; забезпечення прозорості, підзвітності та залучення громадськості. Реалізація даної моделі передбачає внесення змін до нормативно-правової бази, розроблення стандартів надання публічних послуг, створення належної інституційної інфраструктури на центральному та місцевому рівнях, проведення функціональних обстежень наявних процесів, навчання публічних службовців та представників громадянського суспільства і бізнесу, формування системи моніторингу та контролю якості послуг.

2. Аналіз наукових підходів до розробки і впровадження нових організаційних структур в публічному секторі підтвердив поступовий перехід від традиційних механістичних і бюрократичних форм до більш органічних, адаптивних і гнучких моделей. Якщо традиційні структури характеризуються жорсткою ієрархією, централізацією, формалізацією процедур і обмеженою комунікацією, то нові форми організаційного дизайну, які отримали назву

«організацій третьої хвилі», базуються на децентралізації повноважень, розвитку горизонтальних зв'язків, використанні командної роботи та проєктного управління, формуванні культури співробітництва та постійного навчання. Такі структури краще адаптуються до мінливого і турбулентного середовища, сприяють розкриттю творчого потенціалу працівників та забезпечують вищу якість публічних послуг. Водночас успішне впровадження інноваційних організаційних структур потребує не лише зміни формальних параметрів дизайну, а й розвитку відповідних компетентностей керівників та персоналу, подолання можливого опору змінам, формування довіри та культури співробітництва. Це вимагає системного і послідовного підходу до управління організаційними трансформаціями в публічному секторі та синхронізації структурних змін з розвитком людського капіталу та культурними трансформаціями в органах публічної влади.

3. Проведений аналіз основних теоретичних підходів до розуміння сутності та механізмів впровадження змін в організаціях, що надають публічні послуги, зокрема енергетичних, математичних, економічних, біологічних, системних, психологічних, психоаналітичних, політичних, соціологічних, культурних та розвиваючих теорій, дозволив констатувати, що зміни у публічному секторі є неминучими і зумовлені впливом цілого комплексу зовнішніх та внутрішніх чинників, серед яких особливе значення мають технологічні, економічні, соціально-демографічні та політичні. Водночас критичний аналіз даних теорій показав, що опір змінам з боку персоналу публічних організацій також є закономірним та неминучим явищем, яке має глибоке психологічне коріння і може набувати різноманітних проявів – від пасивних форм до активної протидії. Розкрито основні причини виникнення опору, зокрема страх перед невідомим, можливі втрати статусу чи влади, порушення звичних моделей поведінки та ціннісних установок, інформаційний вакуум тощо. Доведено, що успішне управління стратегічними змінами в публічному секторі, спрямованими на підвищення якості публічних послуг, потребує не лише обґрунтованої програми реформ, а й розвитку у

керівників глибокого розуміння природи та механізмів опору, а також оволодіння ними спеціальними підходами і поведінковими компетентностями для його подолання, серед яких центральне місце посідають комунікації та взаємодія зі співробітниками.

4. На основі узагальнення світового досвіду реформування систем надання публічних послуг у різних країнах, зокрема Великобританії, Австралії, Новій Зеландії, США, Нідерландах, Швеції, Франції, Німеччині, Австрії та Швейцарії, було визначено поступовий перехід від традиційної бюрократичної моделі публічного управління до моделі нового публічного менеджменту. Встановлено, що ця трансформація характеризується такими ознаками, як децентралізація і делегування повноважень, підвищення гнучкості та адаптивності організаційних структур, впровадження інновацій та інформаційних технологій, орієнтація на клієнта та результат, розвиток партнерства з приватним і громадським секторами. Рушійними силами цих змін стали об'єктивні чинники, зокрема необхідність скорочення видатків у певних сферах і збільшення в інших, акцент на громадянах як клієнтах, демографічні зміни, впровадження управління продуктивністю та якістю, зростаюча вимогливість громадян щодо якості публічних послуг тощо. Попри певні відмінності у траєкторіях реформ, зумовлені специфікою національних контекстів, загальний вектор змін є подібним і відображає глобальні тренди розвитку публічного управління. Україні доцільно ретельно вивчити та адаптувати кращі світові практики нового публічного менеджменту до вітчизняних реалій з метою підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, якості та доступності публічних послуг для громадян і бізнесу.

5. Здійснений порівняльний аналіз та систематизація комунікативних підходів до управління організаційними змінами, зокрема примусу, маніпуляції, переконання, переговорів, делегування, фасилітації, участі та навчання, показали необхідність їх гнучкого та ситуативного застосування у процесі трансформації системи надання публічних послуг з урахуванням

масштабів та предмету змін, ступеню їх підтримки чи опору з боку різних груп стейкхолдерів, ресурсних та інституційних обмежень. Обґрунтовано, що для забезпечення успішності та сталості реформ публічного сектора у довгостроковій перспективі найбільш ефективними є комунікативні методи переконання, фасилітації, навчання та залучення персоналу до розроблення і реалізації змін на відміну від примусу чи маніпуляцій. Це дозволяє не лише подолати імпліцитний чи експліцитний опір співробітників, а й досягти розуміння та підтримки з їхнього боку стратегічних перетворень, сформуванню відданість новим цінностям та цілям організації, забезпечити мотивацію до професійного розвитку та покращення якості публічних послуг. Розроблено практичні рекомендації щодо застосування комунікативних підходів та технік для керівників публічних організацій, що передбачають удосконалення інформування, налагодження ефективного зворотного зв'язку, використання методів партисипації, коучингу та фасилітації, стимулювання командної роботи та обміну знаннями. Впровадження даних підходів потребує цілеспрямованого розвитку у керівників органів публічної влади специфічних поведінкових компетентностей «комунікативного менеджера», а також створення відповідних організаційних умов та корпоративної культури.

6. З'ясовано, що ефективне управління якістю публічних послуг вимагає формування комплексної системи, яка органічно поєднує контроль якості, забезпечення якості та тотальне управління якістю. Фундаментом цієї системи повинні стати такі ключові складові: по-перше, орієнтація на цінності основних стейкхолдерів при розробці стандартів якості; по-друге, використання хартій якості для закріплення зобов'язань щодо якості послуг; по-третє, проведення всебічного аудиту ресурсів організації (кадрових, технічних, управлінських тощо); по-четверте, застосування системного підходу до картування та аналізу якості роботи організації з обов'язковим урахуванням впливу людського фактору; по-п'яте, формування ланцюгів якості для визначення та усунення прогалів між очікуваннями стейкхолдерів і реальним рівнем надання послуг. При цьому запорукою результативності

управління якістю є досягнення гармонійного переплетення думок, почуттів і дій як керівництва, так і всього персоналу, залученого до надання публічних послуг.

7. Доведено, що управління ринком публічних послуг повинно базуватися на адаптованій до специфіки публічної сфери маркетинговій моделі 5P (продукт, просування, місце, ціна, люди). У цій моделі особливий акцент слід робити на розбудові та менеджменті взаємовідносин з ключовими стейкхолдерами як основі маркетингової діяльності. Водночас потрібно усвідомлювати обмеженість застосування у публічному секторі таких традиційних маркетингових підходів, як сегментація ринку та орієнтація на конкурентну боротьбу, з огляду на принципові відмінності публічних послуг від суто ринкових послуг. Натомість наріжним каменем маркетингу публічних послуг має стати концепція громадянства, яка розглядає споживачів послуг передусім як громадян з їхніми невід'ємними правами та обов'язками. Невід'ємним елементом маркетингової стратегії організацій публічної сфери повинен бути також комунікативний підхід, спрямований на налагодження конструктивного діалогу зі стейкхолдерами. Разом з тим, було б помилковим повністю відкидати ринкові аспекти при просуванні публічних послуг, адже використання окремих ринкових механізмів здатне підвищувати їх якість та доступність для громадян.

8. Визначено, що управління ефективністю надання публічних послуг повинно ґрунтуватися на моделі, яка враховує інтереси та очікування різних стейкхолдерів. Ключовими компонентами цієї моделі є: визначення місії та цілей організації з урахуванням потреб стейкхолдерів; трансформація цілей у конкретні показники ефективності; вимірювання та аналіз досягнутих результатів; коригувальні дії та зворотний зв'язок зі стейкхолдерами. При цьому оцінка ефективності має базуватися на критеріях економічності, власне ефективності, результативності та етичності (справедливість, емпатія, екологічність). Управління ефективністю є більш дієвим в рамках культури

постійного вдосконалення, яка розширює можливості менеджерів і мотивує їх дотримуватися принципів результат-орієнтованого управління.

9. Визначено, що позитивний ефект операційних покращень у сфері публічних послуг може бути нівельований, якщо в організації, що впроваджувала ці покращення, немає сприятливого культурного підґрунтя для їх сприйняття як «нової нормальності». Тому важливою передумовою сталого підвищення якості публічних послуг є цілеспрямована культурна трансформація організацій, що їх надають. Ключовими складовими механізму культурних змін є: 1) Усвідомлення поточного стану організаційної культури та бажаної культури; 2) Визначення бажаних нових цінностей та моделей поведінки; 3) Ідентифікація агентів та каналів культурних змін; 4) Розробка та реалізація програми культурної трансформації; 5) Моніторинг змін у цінностях та моделях поведінки персоналу. При проведенні культурних змін слід зважати на можливий опір та застосовувати комунікативні інструменти для його подолання. Роль лідера у культурній трансформації полягає насамперед у демонстрації нових зразків поведінки та наданні постійного зворотного зв'язку.

10. З'ясовано, що для підвищення якості публічних послуг важливо не лише ефективно обробляти значні обсяги інформації, але й перетворювати її на цінні організаційні знання. Розроблений механізм управління знаннями передбачає збір релевантної інформації з внутрішніх і зовнішніх джерел, її аналіз та інтерпретацію крізь призму організаційних цінностей, поширення отриманих знань всередині організації, їх застосування у процесі надання послуг та збереження у вигляді найкращих практик і організаційної пам'яті. При цьому слід цінувати як експліцитні (формалізовані), так і неявні (приховані) знання персоналу та сприяти їх взаємному перетворенню задля безперервного організаційного навчання і вдосконалення роботи.

11. Обґрунтовано, що організація, яка надає якісні публічні послуги, повинна поєднувати характеристики клієнтоорієнтованої (максимальне задоволення очікувань та потреб споживачів послуг), процесно орієнтованої

(оптимізація процесів надання послуг та управління ними) та ціннісно орієнтованої (створення цінності для стейкхолдерів при дотриманні суспільних цінностей) моделей управління. Запропонована концептуальна модель такої організації визначає її стратегічне бачення як досягнення довіри та лояльності клієнтів через надання послуг, що відповідають їхнім очікуванням. Операційна досконалість забезпечується налагодженням ефективних сервісних процесів, організаційна зрілість - розвитком культури постійного вдосконалення, а стратегічні пріоритети включають клієнтоцентричність, інноваційність, соціальну відповідальність, етичність та прозорість.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абраменко Ю.Ю. Публічні послуги та їх роль у забезпеченні якості управління, 2011. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11ayyzyu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11ayyzyu.pdf) (дата звернення: 21.02.2024).
2. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування [Текст] : зб. матер. / [Тимощук В. П., Добрянська Н. Л., Курінний О. В. та ін.] / заг. ред. Тимощука В. П., Курінного О. В. К. : [б. в.], 2015. 428 с.
3. Аналіз стану та основні підходи з оцінювання якості надання освітніх послуг закладами вищої освіти України: монографія / за ред. С.Л. Лондара. Київ: ДНУ «Інститут освітньої аналітики», 2021. 160 с.
4. Андрющенко Н.О. Комунікації та прийняття управлінських рішень (аналіз підходів) / Н.О. Андрющенко, М.Г. Кулик // Науковий огляд. – 2015. – Т.3. – С. 5-12.
5. Амосов О.Ю., Діденко Н.В. Подолання опору змінам: теоретичні підходи та реалізація / О. Ю.Амосов, Н. В. Діденко // Бізнес Інформ. - 2013. - № 1. – с. 293-298.
6. Амосов О.Ю., Гордієнко Л.Ю., Ющенко Н.В. Сучасні рейтингові оцінки розвитку електронного урядування та інформаційного суспільства. *Теорія та історія державного управління*, 2020. №60. С.13-27.
7. Бабінова О. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади. URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/September/6.htm> (дата звернення: 21.02.2024).
8. Баранецька А. Інформаційно-комунікаційний менеджмент: кризові практики. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*, 2021. Т. 32(71), № 6 (3). С. 112-119.
9. Бачевська І. Національні проекти зарубіжних країн: інвестиційний аспект. *Ефективність державного управління*, 2013. Вип. 36. С. 174–181.
10. Бобровський О.І. Удосконалення організаційної структури обласних державних адміністрацій: методичний підхід. *Право та державне управління*,

2020. № 4. С. 185-197.

11. Богдар Г.Л. Сучасний стан надання адміністративних послуг в Україні за умов децентралізації / Г.Л. Богдар, Л.В. Воронова / *Держава та регіони. Серія: Державне управління*, 2019. № 1 (65), с. 32-37.

12. Бортник Н.П., Дніпров О.С. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*, 2017. № 6. Том 3. С. 80–84.

13. Бригілевич І., Лепьошкін І. Аналітичний звіт «Результати оцінювання якості надання адміністративних послуг і впровадження рекомендацій щодо покращення діяльності ЦНАП у містах партнерах Проекту ПРОМІС» м. Київ, 2019 р.- с. 41 // URL: [http://pleddg.org.ua/wpcontent/uploads/2019/09/Final\\_Zvit-2019\\_IL.pdf](http://pleddg.org.ua/wpcontent/uploads/2019/09/Final_Zvit-2019_IL.pdf) (дата звернення: 21.02.2024).

14. Буханевич О.М. Закордонний досвід надання адміністративних послуг. *Митна справа*, 2014. № 6. С. 222–229.

15. Вайс К.Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики. / 486 пер. с англ. под общ. рук. Р. Ткачука. Київ : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2000 . 671 с.

16. Вектори економічного розвитку 2030. Кабінет Міністрів України. веб-сайт. URL: <https://nes2030.org.ua/docs/doc-vector.pdf> (дата звернення: 21.02.2024).

17. Вольська О.М. Кадрове забезпечення національного соціального розвитку. *Економіка будівництва та міського господарства*, 2013. № 1(9). С. 81–88.

18. Гарашук В. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? *Вісник АПрН України*, 2001. № 3. С. 109-114.

19. Горбатюк С.Є. Формування комплексного механізму державного управління у сфері забезпечення соціогуманітарної безпеки в Україні. *East European Scientific Journal*, 2018. № 6(34). С. 22-29.

20. Гордієнко Л.Ю. Сутність механізму кадрового забезпечення

ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. *Теорія та практика державної служби: матер. наук.-практ. конф.* (м. Дніпропетровськ, 8 грудня 2017 р.). Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 106–108.

21. Глобальні цілі сталого розвитку 2015-2030. веб-сайт. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html> (дата звернення: 21.02.2024).

22. Даньшина Ю.В. Зарубіжний досвід оцінювання якості надання адміністративних послуг. *Теорія та практика державного управління*, 2011. № 4. С. 467-475.

23. Данченко О., Лепський В. Сучасні моделі та методи управління проектами, портфелями проектів та програмами. *Управління розвитком складних систем*, 2017. Вип. 29. С. 46–54.

24. Добровольська В.В. Сучасні зміни культурної політики в Україні і розвиток інформаційно-комунікаційного простору культури та управління документацією. *Культурний простір України і документальна спадщина*, 2017. № 2. С. 74 – 80.

25. ДСТУ ISO 9000:2015 (ISO 9000:2015, IDT). Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів. *Видання офіційне. Київ : ДП УкрНДНЦ*, 2016. № 49.

26. Дем'янчук О.П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія»*, 2000. Том 18: Політичні науки. С. 31-36.

27. Демкова М.С., Фігель М.В. Доступ до інформації та електронне урядування. *Київ: Факт*, 2004. 336 с.

28. Дзюндзюк В.Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. – 236 с.

29. Дзюндзюк В.Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій: дис. д-ра наук з держ. управління: 25.00.02 / Донецький держ. ун-т управління. - Донецьк,

2006.

30. Дзяна Г.О., Дзяний Р.Б. Управління комунікаціями в умовах криз. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*, 2022. Вип. 2. С. 13-21. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dnchpu\\_2022\\_2\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dnchpu_2022_2_4) (дата звернення: 21.02.2024).

31. Досвід впровадження е-демократії та е-урядування в Україні. URL: <https://www.irf.ua/files/ukr/e-gov-exp.pdf> (дата звернення: 21.02.2024).

32. Драган І.О. Організація надання публічних послуг населенню органами влади: зарубіжні практики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 2014. №4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=703> (дата звернення: 21.02.2024).

33. Драгомирецька Н.М. Теоретичний аналіз комунікативної діяльності державного службовця: монографія. Одеса: Асторопринт, 2005. 280 с.

34. Дрешпак В.М. Комунікації в публічному управлінні: навч. посіб. / В. М. Дрешпак. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2015. 168 с.

35. Дубенко С. Ефективна кадрова політика ключове завдання посилення дієздатної держави. Зб. наук. пр. УАДУ. 2(3), 50. К.: Вид-во УАДУ. 2000.

36. Ємельяненко Л.М. Конфліктологія : навч. посіб. / Л.М. Ємельяненко, В.М. Петюх, Л.В. Торгова, А.М. Гриненко; за заг. ред. В. М. Петюха, Л. В.Торгової. – К. : КНЕУ, 2003. С. 315.

37. Жарая С.Б. Досвід надання адміністративних послуг у зарубіжних системах державного управління. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_upravl\\_2010\\_1\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2010_1_11). 2010 (дата звернення: 21.02.2024).

38. Жекало Г.І. , Заяць М.Я. , Вакун О.В. Сутність та зміст електронного урядування: концептуальний вимір. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 2020. №8. URL: [http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/8\\_2020/54.pdf](http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/8_2020/54.pdf).

39. Жерліцин Д.К. Деякі аспекти практики надання якісних публічних послуг органами влади у США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії,

Швеції, Франції. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/DeBu\\_2010\\_2\\_35.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/DeBu_2010_2_35.pdf) (дата звернення: 21.02.2024).

40. Жилияєв І., Семенченко А. Етапи розвитку електронного урядування: сутність та термінологія. *Теорія та практика державного управління*, 2019. №1 (64). С.17-28.

41. Завіновська Г.Т. Економіка праці : навчальний посібник [електронний ресурс] / за заг. ред. Г. В. Назарової. – Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2019. С. 330.

42. Задихайло Д. Держава та економічне ринкове середовище: господарсько-правовий аспект. *Вісник Академії правових наук України*, 2005. № 3(42). С. 149–161.

43. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 21.02.2024).

44. Закон України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 року № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text> (дата звернення: 21.02.2024).

45. Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» від 15.07.2021 № 1689-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text> (дата звернення: 21.02.2024).

46. Занфіров В.А. Критерії якості управлінських послуг публічної сфери. Держава та регіони. *Серія: Державне управління*, 2009. № 4. С. 35–40.

47. Зелінська Н.Є. Механізми державного управління людськими ресурсами в системі регіональної влади: дис. кандидата наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2018. 228 с.

48. Іванова О. Комунікативні аспекти діяльності фахівця сфери послуг. *European humanities studies: State and Society*, 2019. С. 56-69. URL: <file:///C:/Users/user/Downloads/133-Article%20Text-133-3-10-20200507.pdf>

(дата звернення: 21.02.2024).

49. Ільчанінова Н.І. Перспективи впровадження зарубіжного досвіду формування механізму надання адміністративних послуг в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*, 2018. № 10. С. 130-134.

50. Їжак О.І., Максименко О.П., Химинець В.В. Удосконалення регіонального та місцевого стратегування соціально-економічного розвитку. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/socialno-ekonomichnyi-rozvytok1.pdf> (дата звернення: 21.02.2024).

51. Кагановська Т.Є. Сутність та завдання кадрового забезпечення як засобу сприяння функціонуванню держави та її органів. *Форум права*, 2008. №1. С. 215-220. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08ktetio.pdf> (дата звернення: 21.02.2024).

52. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні (Монографія). Х.: ХНУ імені В. Н. Каразіна. 2010. С. 330.

53. Кагановська Т.Є. До питання визначення сфери кадрового забезпечення державного управління. *Форум права*, 2008. №2. С. 202-209. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08ktezdu.pdf> (дата звернення: 21.02.2024).

54. Ковбасюк Ю.В. Державне управління : підручник : у 2 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

55. Ковбасюк Ю.В., Ващенко К.О., Сурмін, Ю.П. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. (72). Київ: НАДУ. 2012.

56. Ковбасюк Ю.В., Ващенко К.О., Сурмін Ю.П. Державна політика: підручник. К.: НАДУ, 2014. 448 с.

57. Коваленко М.М., Дунаєв І.В. Складові публічної політики в умовах реалізації мобілізаційної моделі розвитку економіки. Теорія та практика державного управління. 2023. Вип. 1 (76). С. 7–25. URL: <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-1-01> (дата звернення: 21.02.2024).

58. Ковалів М., Малець М. Теоретичні аспекти надання пріоритетних послуг у контексті розвитку системи електронних послуг в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридична*, 2018. №906. С. 77–87.

59. Косач І.А. Ділове адміністрування: менеджмент організацій та управління змінами: навчальний посібник / І.А. Косач, Л.С. Ладонько, І.В. Калінько. — К.: Кондор, 2016. — 217 с.

60. Костенко І.В. Основні принципи електронного урядування. *Часопис Київського університету права*, 2019. №4. С.117-121.

61. Колесник А.М., Літинська В.А. Формування комплексу заходів скорочення втрат робочого часу в організації. *Економіка і суспільство*. 2016. Вип. 6. С. 167–172. URL: [https://economyandsociety.in.ua/journals/6\\_ukr/28.pdf](https://economyandsociety.in.ua/journals/6_ukr/28.pdf) (дата звернення: 21.02.2024).

62. Колесніченко І. М. Розвиток електронного урядування в Україні: інституціональний аспект. *Бізнес-Інформ*. 2014. № 3. С.52-57.

63. Колодюк А. Застосування новітніх технологій в муніципальному управлінні. Електронне урядування міста. URL: [www.municipal.gov.ua/data/loads/kolodyuk\\_2007.doc](http://www.municipal.gov.ua/data/loads/kolodyuk_2007.doc) (дата звернення: 21.02.2024).

64. Коломоец Т.О. Управлінські послуги в контексті взаємодії особи й органів місцевої влади в Україні: концептуальний і нормативний аспекти. Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. праць / Редкол. С.М. Серьогін та ін. Дніпропетровськ. 2002. Вип. 1(7). С. 178-182.

65. Конституція України. Верховна Рада України. Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. С. 15.

66. Кондратенко М. Проблема забезпечення якості і доступності публічних послуг в об'єднаних територіальних громадах в Україні. *European political and law discourse*, 2019. С. 109 – 113. URL: <https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2019/2019-6-5/17.pdf> (дата звернення: 21.02.2024).

67. Красников Є.В. Розробка і впровадження нових організаційних структур в публічному секторі. Демократичне врядування : зб. наук. праць ; електронний ресурс. – Л. : НУ «Львівська політехніка». – 2023. - Випуск 2(32). – 185 с. (11 – 27).

68. Красников Є. Реформування систем надання публічних послуг: світовий досвід. Державне будівництво : зб. наук. праць ; електронний ресурс. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна. – 2023. – № 1 (33). – 224 с. (132-147).

69. Красников Є.В. Комунікативні підходи до підтримки бажаних організаційних змін у якості публічних послуг. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна. – 2023. – № 1 (62). – 172 с. (99-113).

70. Красников Є.В. Оцінка загальної ефективності діяльності органів публічної влади в північно-східному регіоні України. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2023. № 10. URL: <https://www.nauka.com.ua/index.php/dy/article/view/2242/2271>. (дата звернення: 24.04.2024).

71. Красников Є.В. Оцінка організаційної структури місцевих органів влади як чинника їхньої ефективної діяльності. *Інвестиції: практика та досвід.* 2023. № 20. URL: <https://www.nauka.com.ua/index.php/investplan/article/view/2277/2307>. (дата звернення: 24.04.2024).

72. Красников Є.В. Організація робочого часу в органах публічної влади та вплив особистісних якостей співробітників на організаційну ефективність. Менеджмент та підприємництво: тренди розвитку: зб. наук. праць ; електронний ресурс. – З. : ЗНУ. – 2023. – № 3(25) – 139 с. (128-139).

73. Красников Є. Рівень володіння працівниками органів публічної влади необхідними знаннями, вміннями і навичками. Теоретичні та прикладні питання державотворення. : зб. наук. праць ; електронний ресурс. – О. – 2023. – № 30. – 114 с. (77-87).

74. Красников Є.В. Управління якістю надання публічних послуг.



*Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування.* 2023. № 10. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2023-10-02-03/2023-10-02-03>. (дата звернення: 24.04.2024).

75. Красников Є.В. Оцінка ефективності діяльності органів публічної влади у вирішенні проблем місцевих громад. Публічне управління та митне адміністрування : зб. наук. праць. ; електронний ресурс. – Д. : УМСФ. – 2023. – № 3 (38). URL: <http://www.customs-admin.umsf.in.ua/archive/2023/3/14.pdf>. (дата звернення: 24.04.2024).

76. Красников Є.В. Управління ринком публічних послуг. *Актуальні питання у сучасній науці.* 2023. № 11(17), с. 331 – 353.

77. Красников Є. Управління ефективністю надання публічних послуг. *Наукові перспективи.* 2023. № 11(41). URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/7651/7696>. (дата звернення: 24.04.2024).

78. Красников Є.В. Сучасні вимоги до якості кадрового забезпечення діяльності органів публічної влади. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління,* 2023. № 4(28), с. 17-25. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2023-4\(28\)-17-25](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2023-4(28)-17-25). (дата звернення: 24.04.2024).

79. Красников Є.В. Управління змінами для підвищення якості публічних послуг. Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна. – 2023. №2 (77), с. 22-37.

80. Красников Є. Спеціальні органи з державного гарантування якості України. Право та державне управління: зб. наук. праць ; електронний ресурс. – 3. – 2023. – № 4, с. 260 – 265.

81. Красников Є. Впровадження стратегічного управління змінами до надання публічних послуг. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління. Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом. 2023. № 5 (71). с. 55 – 66. URL: <http://journals.maup.com.ua/index.php/political/article/view/2983/3432>.

(дата звернення: 24.04.2024).

82. Красников Є.В. Проектний підхід до управління операційними змінами щодо підвищення якості надання публічних послуг. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2024. № 3. URL: <https://nauka.com.ua/index.php/dy/article/view/3243/3279>. (дата звернення: 24.04.2024).

83. Красников Є. Впровадження комунікативного підходу до прийняття управлінських рішень. *Менеджмент та підприємництво: тренди розвитку*, 2024. № 1(27), с. 104 – 118. (дата звернення: 24.04.2024).

84. Красников Є.В. Управління культурними змінами. Науковий журнал «Публічне управління і адміністрування в Україні». *Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій*. 2023. № 38, с. 86 – 94.

85. Криворучко О. Критерії та показники ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. *Державне управління: наукові праці*. Вип. 286. Том 298. С. 95–98.

86. Критерії ефективних організаційних структур виконавчих органів місцевого самоврядування України. Аналітична записка. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Київ. 2019. 32 с. URL: [https://decentralization.ua/uploads/library/file/476/new\\_KO.pdf](https://decentralization.ua/uploads/library/file/476/new_KO.pdf) (дата звернення: 21.02.2024).

87. Крушельницька О.В., Мельничук Д.П. Управління персоналом: навч. посіб. Київ: Кондор, 2003. С. 296.

88. Kruhlov V.V., Tereshchenko D.A. Public-private partnership as tool for developing regional labor potential. *Science Innovations*, 2019, vol. 15, no. 6, pp. 5–13. URL: <https://doi.org/10.15407/scine15.06.005> (дата звернення: 21.02.2024).

89. Купрій В. Надання адміністративних послуг: кращі практики. Упоряд. : – Київ - Херсон: МО «Нова генерація». 2013. №33.

90. Куспляк Г.І. Комплексний механізм державного управління бюджетними програмами капітального будівництва в Україні: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Одеса, 2018. 21 с.

91. Ладанюк А.П. Основи системного аналізу: навч. Посібник. Вінниця: Нова книга, 2004. 176 с.

92. Лашкіна М.Г. Нові підходи до комунікації в публічному просторі державного управління / М. Г. Лашкіна // Публічне управління: теорія та практика. - 2013. - Вип. 1. - С. 10-18. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2013\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_1_4) (дата звернення: 21.02.2024).

93. Левицька І., Ніколаєнко Є. Методика оцінки ефективності діяльності державних службовців. *Соціум. Наука. Культура : матеріали міжнародної наук.-практ. конф.*, 2017. URL: <http://intkonf.org/ken-levitska-ivnikolaenko-ei-metodika-otsinki-efektivnosti-diyalnosti-derzhavnih-sluzhbovtziv/> (дата звернення: 21.02.2024).

94. Легеза Є.О. Зарубіжний досвід надання публічних послуг та шляхи імплементації у законодавство України. 2016. URL: [http://pap.in.ua/1\\_2016/62.pdf](http://pap.in.ua/1_2016/62.pdf) (дата звернення: 21.02.2024).

95. Лілікович П.В. Механізми управління якістю надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02 / П. В. Лілікович. - Чернігів, 2021. - 190 с.

96. Лис А.Б. Світовий досвід надання послуг населенню державними і самоврядними органами влади. *Аспекти публічного управління*, 2015. №9. С. 43–50.

97. Литвин Н.А., Крупнова Л.В. Діджиталізація як засіб підвищення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо надання електронних послуг. *Ірпінський юридичний часопис*. 2020. Вип. 3. С. 69–76.

98. Луців І.І. Якість і доступність публічних послуг як елемент правової характеристики / Луців Іванна Іванівна // Соціально-правові студії. - 2020. - Випуск 3 (9). - С. 48-55. URL: <http://dspace.lvduvs.edu.ua/handle/1234567890/3238> (дата звернення: 21.02.2024).

99. Мазник Л.В. Економіко-математичні методи і моделі в галузі

управління персоналом: навчальний посібник: /Л.В. Мазник, Т.В. Березяно, О.В. Безпалько, А.Д. Бергер, Ю.М. Гринюк, О.І. Драган, О.М. Олійниченко. [Заг. редакцією Л.В. Мазник]. – К. : Кафедра, 2019. – 290 с.

100. Максименко С.Д. Загальна психологія. / За загальною редакцією академіка С. Д. Максименка. Підручник. - 2-ге вид., переробл. і доп. - Вінниця: Нова Книга, 2004.-704 с.

101. Маматова Т.В. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації / Т. В. Маматова // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 4. – С. 75-83.

102. Машкаров Ю.Г, Орлов О.В. Основні чинники, що впливають на ефективність діяльності регіональних та місцевих органів влади. *Теорія та практика державного управління*, 2016. Вип. 3(54).

103. Методичні рекомендації щодо проведення попереднього обстеження системи управління якістю міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, які затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 26.04.2019 № 80-19. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v\\_080859-19#Text](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v_080859-19#Text) (дата звернення: 21.02.2024).

104. Мохова Ю.Л. Оцінка діяльності центрів надання адміністративних послуг в умовах цифровізації України. *Публічне управління та митне адміністрування*, 2021. № 2 (29). С.22-28.

105. Мохова Ю.Л. Системи надання адміністративних послуг в Україні: проблеми та перспективи розвитку. Соціально-економічні проблеми сучасності: матеріали II всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Маріуполь, 15 червня 2018 р.). Маріуполь, 2018. С. 166-171.

106. Мохова Ю.Л. Державний механізм надання адміністративних послуг в Україні. *Право та державне управління*, 2021. № 2. С.24-28.

107. Мілевський А. Характеристика принципів адміністративних послуг, що надаються підрозділами міністерства юстиції України. *Підприємництво, господарство і право*, 2019. № 6. С. 173–177.

108. Міністерство цифрової трансформації планує за 5 років перевести 100% адмінпослуг в онлайн. URL: <https://ua.112.ua/suspilstvo/ministerstvo-tsifrovoi-transformatsii-planuie-za-5-rokiv-perevesty-100-adminposluh-v-onlain-509209.html> (дата звернення: 21.02.2024).

109. Михалевська Л.Б. Сутність феномену «кадровий потенціал» органів державної влади. *Менеджер*, 2015. №1. С. 186–195.

110. Назаренко С. Теоретичні засади управління проектами регіонального розвитку. *Вісник Черкаського університету. Серія : Економічні науки*, 2017. Вип. 1. С. 137–144.

111. Новаківський І.І. Проектно-орієнтована організаційна система управління як ціль еволюції проектного менеджменту. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: «Комп'ютерні науки та інформаційні технології»*. Львів: Вид-во НУ «Львівська політехніка», 2009. С. 163–174.

112. Новікова М.М., Боровик М.В., Бубирьов Є.А. Теоретичні аспекти управління організаційними змінами на підприємстві. *Бізнес Інформ*, 2022. №10. С. 219–225. URL: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2022-10-219-225> (дата звернення: 21.02.2024).

113. Нижній Т. В. Теоретичні засади електронного урядування. *Інвестиції: практика та досвід*, 2017. №20. С.112-116.

114. Овсянюк-Бердадіна О.Ф. Управління змінами [Текст] / О. Ф. Овсянюк-Бердадіна, В. М. Островерхов. - Тернопіль : ЗУНУ, 2023. - 148 с.

115. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: український та закордонний досвід. Круглий стіл. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). *Український кризовий медіа-центр*, 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12893> (дата звернення: 21.02.2024).

116. Олійник Д. Економічна, соціальна і політичні основи ефективної діяльності органів влади / Д. В. Олійник // *Теорія та практика державного управління*. - 2012. - Вип. 4. - С. 242-250.

117. Олійник Д. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності

органів державного управління / Д. В. Олійник // *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 34. С. 275-283.

118. Петрова І. Л. Управління змінами: [посіб. для тренерів] / [Петрова І. Л., Поліщук В. І., Печенізький В. П. та ін.]. — К. ; Львів : ЗУКЦ, 2008. — 58 с.

119. Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року. *Програма розвитку ООН*. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-developmentreport/the-2030-agenda-for-sustainable-development.html> (дата звернення: 21.02.2024).

120. Пічугіна Т.С., Ткачова С.С., Ткаченко О.П. Управління змінами: навч. посіб. Харків : ХДУХТ, 2017. 226 с.

121. Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг : Указ Президента України від 4 вересня 2019 р. № 647/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/6472019-29441> (дата звернення: 21.02.2024).

122. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: указ Президента України від 30 вересня 2019 №722/2019. Офіційне інтернетпредставництво «Президент України». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825> (дата звернення: 21.02.2024).

123. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. №695. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 21.02.2024).

124. Приходченко Л.Л. Сутність механізму забезпечення ефективного державного управління. *Теорія та практика державного управління*. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. Вип. 3(30). С. 1–10.

125. Приходченко Л. Ефективність діяльності органів публічної влади: інструменти та фактори оцінювання. *Збірник наукових праць Національної*

*академії державного управління при Президентові України*, 2009. № 1. С. 3–12.

126. Приймак Н.С. Сучасні підходи до управління змінами. *Причорноморські економічні студії*, 2019. Випуск 38-1. С. 72–76.

127. Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 №1137. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 21.02.2024).

128. Питання збору даних для моніторингу реалізації цілей сталого розвитку: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 686-р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/686-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 21.02.2024).

129. Разумей Г.Ю., Разумей М.М. Діджиталізація публічного управління як складник цифрової трансформації України. *Публічне управління та митне адміністрування*, 2020. № 2 (25). С. 139–145.

130. Розмаріцина Н. Шляхи удосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні. *Публічне урядування*, 2020. №5 (25). С. 196–209. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-5\(25\)-196-209](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-5(25)-196-209) (дата звернення: 21.02.2024).

131. Роз'яснення Мінрегіону щодо стандартів доступності та якості послуг. 2019. URL: <https://auc.org.ua/novyna/rozyasnennya-minregionu-shchodo-standartiv-dostupnosti-ta-yakosti-poslug> (дата звернення: 21.02.2024).

132. Семенець-Орлова І. А. Актуальні стратегії подолання супротиву освітнім змінам / І. А. Семенець-Орлова // *Ефективність державного управління*. - 2016. - Вип. 3. - С. 60-75.

133. Серенок А.О. Механізми взаємодії органів влади з громадянами в системі електронного уряду: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Харків: Харк. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентові України, 2011. 20 с.

134. Семенченко А. Концептуальні засади розвитку електронної демократії. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т.8. № 1. С.76-85.
135. Серьогіна Т.В. Удосконалення системи надання публічних послуг в умовах децентралізації: методологічні засади : монографія / Т. В. Серьогіна. – Дніпро: ГРАНІ, 2020. - 288 с.
136. Спасібов Д. Електронне урядування в системі сучасних концепцій публічного управління. *Теорія та практика державного управління*, 2018. №2(61). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-2/index.html> (дата звернення: 21.02.2024).
137. Синицький К., Олійник Я., Міхальова М., Чукут А., Загвойська О. Крайні практики впровадження електронного урядування: зарубіжний досвід: метод. матеріали до навч. дисц. «Теоретико-методологічні, організаційні та інституційні основи електронного урядування». Київ, 2010. 144 с.
138. Сиченко В.В., Мартиненко О.М., Якименко С.В. Становлення та удосконалення механізмів інноваційного розвитку державного управління в Україні. *Public Administration and Regional Development*, 2020. №9. С.796-816.
139. Ткачова Н.М., Іваницька О.М., Казанська О.О. Запровадження цифрових технологій у систему публічного адміністрування-запорука сталого розвитку ОТГ. *Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Маріуполь, 27-28 травня 2021 року), Маріуполь, 2021.
140. Ткачова Н.М., Казанська О.О. Адміністративні послуги: теорія, реформи децентралізації, маркетинг е-послуг. Development vectors in public management and administration. *Collective monograph. Riga, Latvia : «Baltija Publishing»*, 2021. С.291-306.
141. Ткачова Н.М. Іваницька О.М., Казанська О.О. Цифрова трансформація сфери адміністративних послуг. *Публічне управління та інновації*. Львів: Растр-7, 2021. С.57-59.
142. Технології електронного урядування. *Сумський регіональний центр підвищення кваліфікації*. URL: <https://scpo.sumy.ua/1265->



tehnologiyielektronnogo-uryaduvannya.html (дата звернення: 21.02.2024).

143. Турчіна С.Г. Управління змінами в контексті стратегічного розвитку підприємств / С. Г. Турчіна // Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія «Економіка і менеджмент». – 2016. - випуск 1 (67). – с. 11 – 15.

144. Тимощук В.П., Кірмач А.В. Оцінка якості адміністративних послуг. *Київ: Факт*, 2005. - 88 с.

145. Ukrainian Civil Service HRM Project. Семінар «Управління змінами у державному управлінні» у Європейському інституті державного управління (EIPA). URL: <http://www.ucshrm.org.ua/en/news/novini/seminar-upravlinnya-zminami-u-derzhavnomu-upravlinni-u-evropeiyskomu-instituti-derzhavnogo-upravlinnya-eipa.html> (дата звернення: 21.02.2024).

146. У Харкові впроваджуються нові електронні сервіси. Харківська міська рада. URL: <https://dr.city.kharkov.ua/ua/news/34-u-kharkovivprovadzhuysya-novi-elektronni-servisi.html> (дата звернення: 21.02.2024).

147. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування. 2008. № 1. URL: [http://www.nbu.gov.ua/ejournals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/ejournals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf) (дата звернення: 21.02.2024).

148. Хаджирадева С.К. Вплив комунікативної складової на систему прийняття державного – управлінських рішень / С.К.Хаджирадева, О.І. Воронов // Право та державне управління. - 2017. - № 3. - С. 243-249. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ptdu\\_2017\\_3\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ptdu_2017_3_39) (дата звернення: 21.02.2024).

149. Харченко Т., Самойленко Т. Впровадження інструментів проектного підходу в систему публічного управління. *Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія : Економіка і менеджмент*. 2019. Вип. 1. С. 21–25.

150. Щербак Н.В., Журавля Т.В., Толкованова В.В. Формування нової корпоративної культури в умовах реалізації реформи місцевого

самоврядування та розвитку міжмуніципального співробітництва. Київ: Видавництво «Фенікс», 2018. – 156 с.

151. Ярошенко О.М. Трудове право України: підручник (за ред. проф. О. М. Ярошенко). Харків: Вид-во 2022. – 376 с.

152. Ackoff, R. L. (1981) *Creating Corporate Futures*. Wiley.

153. Aguago, R. (1990) *Dr Deming Who Taught the Japanese about Quality*. Simon & Schuster.

154. Ansoff, I. (1961) *The Practice of Management*. Mercury.

155. Ansoff, I. (1966) *Corporate Strategy*. Penguin.

156. Anthony, P. (2004) *Managing Culture*. Open University Press.

157. Antonio de Mello, S. J. (1985) *The Sadhanna – A Way to Truth*. Diaz Del Rio.

158. Argyris, C. (2001) ‘Teaching Smart People How to Learn’. *Harvard Business Review*, Mar.–April.

159. Argyris, C. and Schon, D. (1974) *Theory in Practice: Increasing Professional Effectiveness*. Jossey-Bass.

160. Armstrong, R. (1987) Future Shape of Reform in Whitehall. Royal Institute of Public Administration, p. 11.

161. Audit Commission (1993) *Their Health, Your Business: the New Role of the District Health Authority*. HMSO, p. 9.

162. Barnes, C. and Williams, K. (1993) ‘Education and Consumerism: Managing an Emerging Market Culture in Schools’, in Isaac Henry, K. *et al.* (ed.) *Management in the Public Sector. Challenge and Change*. Chapman and Hall.

163. Barton, J. (1987) ‘Transforming New Zealand’s Public Sector. Labour’s Quest for Improved Efficiency and Accountability’. *Public Administration*, no. 65, Winter.

164. Beer, M., Eisenstaat, R. A., Spector, B. (2010) ‘The Critical Path to Corporate Renewal’. *Harvard Business Review*, Mar.–April.

165. Bell, C. H. and Grover, J. (1992) *Quality Management and Local Authorities*. Biennial Symposium. Cranfield School of Management.

166. Bennett, J. (2009) *Corporate Strategy*. FT Management.
167. Bennis, W. (1969) *Organizational Development, Its Nature, Origins and Prospects*. Addison Wesley, p. 19.
168. Bishop, K. and Kaye, J. (1988) *Does Privatisation Work? Lessons from the UK*. London Business School.
169. Blanchard, K. and Peale, N. V. (2008) *The Power of Ethical Management*. Fawcett Crest.
170. Blundell, B. and Murdock, A. (1998) *Managing in the Public Sector*. Butterworth–Heinemann.
171. Blundell, B. and Murdock, A. (2006) *Managing in the New Public Sector*. Institute of Management.
172. Bourne, J. (1997) Report of the Comptroller General and General Auditor on the Resignation of the Chief Executive of English Heritage. London. National Audit Office.
173. Bowerman, M. (1997) ‘Public Audit in Public Services’, in Jackson, P. and Lavender, M., op. cit., p. 167.
174. Bowlby, J. (1981) *Attachment, Separation and Loss*, vols I, II and III. Penguin.
175. Brookes, I. and Bates, P. (1994) ‘The Problems of Effecting Change within the British Civil Service: a Cultural Perspective’. *British Journal of Management*, vol. 5, no. 3, pp. 177–90.
176. Brotherton, C. (1990) *New Development in Adult Cognition*. Nottingham University Department of Adult Education.
177. Brown, A. (2005) *Organisational Culture*. Pitman.
178. Buchanan, D. and Boddy, D. (1993) *The Expertise of the Change Agent. Public Performance and Backstage Activity*. Prentice Hall.
179. Burns, T. and Stalker, G. M. (1961) *The Management of Innovation*. Tavistock.
180. Campbell Quick, J. (1996) *Organisation Behaviour. The Essentials*. West Publishing Company.

181. Chapman, D. and Cowdell, T. (1998) *New Public Sector Marketing*. Financial Times/Pitman.
182. Checkland, P. (1981) *Systems Thinking and Systems Practice*. John Wiley & Sons.
183. Checkland, P. B. (1988) The Origins and Nature of Hard Systems Thinking. *Journal of Applied Systems Analysis*, vol. 5, no. 2, p. 99. Also in *Systems Thinking and Practice* (1981) Wiley.
184. Child, L. (1994) *Organizations – A Guide to Problems and Practice*. Harper & Row.
185. Chris Ham, Director of Health Services Management. Birmingham University. Cited in the *Guardian* (18 February 1998).
186. Clarke, M. and Stewart, J. (1990) *General Management in Local Government: Getting the Balance Right*. Longman, p. 6.
187. Coch, L. and French, J. R. P. (1948) 'Overcoming Resistance to Change'. *Human Relations*, vol. 1, pp. 512–32.
188. Conner, D. R. (1993) 'Managing Change'. *Business Quarterly*, vol. 58, no. 2, p. 88.
189. Connock, P. and James, P. (1995) *Ethical Leadership*. Institute of Personnel and Development.
190. Cook, P. and Kirkpatrick, C. (1995) *Privatisation Policy and Performance. International Perspectives*. Harvester Wheatsheaf, p. 21.
191. Coombs, H. and Jenkins, D. (1994) *Public Sector Financial Management*. Chapman and Hall, p. 257.
192. Currie, P. (2011) 'Does the IT Department Have a Future?' *Computer Weekly*. 25 July.
193. Dandridge, T. C. *et al.* (2000) 'Organisational Symbolism: A Topic to Expand Organisational Analysis'. *Academy of Management Review*, vol. 5, no. 1, pp. 77–82.
194. Dawkins, R. (1997) *The Selfish Gene*. Macmillan.
195. Dawson, P. (1994) *Organisational Change. A Processual Approach*.

Paul Chapman.

196. Day, P. and Klein, R. (1987) *Accountabilities. Five Public Services*. Tavistock, p. 21.

197. Day, P. and Klein, R. (1989) Interpreting the Unexpected: The Case of AIDS in Policy Making in Britain. *Journal of Public Policy*, no. 9, p. 2.

198. Dean, J. W. and Evans, J. R. (1994) *Total Quality Management, Organisation and Strategy*. West Publishing Co., p. 7.

199. Department of the Environment (1981) *Coopers & Lybrand Service Provision and Pricing in Local Government*.

200. Dept of the Environment, Transport and the Regions (1998) *Modernising Local Government. Improving Local Service through Best Value*. HMSO, para. 1.2.

201. Dibb, S. *et al.* (1994) *Marketing Concepts and Strategies*. Houghton Mifflin, p. 664.

202. Doherty, A. (1988) Personal and Social Education in Vocational Education. *Values in Education Journal*, vol. 2, pp. 34–48.

203. Donabedian, A. (1980) *Explorations in Quality Assessment and Monitoring*, vol. 1: *The Definition of Quality and Approaches to Assessing it*. Michigan Health Administration Press.

204. Drucker, P. (1954) *The Practice of Management*. Harper & Row, p. 56.

205. Drucker, P. (2003) *Post Capitalist Society*. Butterworth.

206. Drucker, P. F. (1981) 'The Coming Rediscovery of Scientific Management' in *Towards the Next Economics and Other Essays*. Heinemann.

207. Dunphy, D. C. and Stace, D. A. (1990) *Under New Management. Australian Organisations in Transition*. McGraw-Hill. Sydney.

208. Egestrom, Y. (1989) *Developing Thinking in the Workplace – Towards a Redefinition of Expertise*. University of California: Centre for Human Information Processing.

209. Exworthy, M. and Halford, S. (1999) *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*. Open University Press.

210. Farnham, D. and Horton, S. (1996) *Managing the New Public Services*.

Macmillan.

211. Fayol, H. (1949) *General and Industrial Management*. Pitman.

212. Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. and Pettigrew, A. (1996) *The New Public Management*. Oxford University Press.

213. Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. and Pettigrew, A. (1999) *The New Public Management in Action*. Oxford University Press.

214. Ferlie, E., Cairncross, L. and Pettigrew, A. (1993) 'Understanding Internal Markets in the NHS', in Tilley, I. (ed.) *Managing the Internal Market*. Paul Chapman.

215. Flynn, N. (1997) *Public Sector Management*. Prentice Hall.

216. Flynn, N. and Strehl, L. (1996) *Public Sector Management in Europe*. Prentice Hall.

217. Foster, A. (1993) Controller of the Audit Commission and G. Parston, chief executive of the OPM.

218. Furnham, A. (1997) *The Psychology of Behaviour at Work. The Individual in the Organisation*. Psychology Press, p. 604.

219. Gagliari, P. (2006) 'The Creation and Change of Organizational Cultures: A Conceptual Framework'. *Organizational Studies*, vol. 7, no. 2, pp. 117–34.

220. Gaster, L. (1996) *Managing Quality in Public Services*. Oxford University Press, p. 54.

221. Giddens, A. (1984) *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration Polity*. Polity.

222. Gilligan, C. and Lowe, R. (1995) *Marketing and Health Care Organizations*. Radcliffe Medical Press.

223. Glaster, L. (1995) *Managing Quality in Public Services. Managers Choices*. Oxford University Press, p. 98.

224. Gray, P. and Jenkins, A. (1995) From Public Administration to Public Management. Reassessing the Revolution. *Public Administration*, vol. 73, no. 1, p. 81.

225. Hambleton, R. (1988) 'Consumerism, Decentralisation and Local Democracy'. *Public Administration*, no. 66 (Summer).
226. Handy, C. (1995) *Beyond Certainty: The Changing Worlds of Organisations*. Hutchinson, p. 16.
227. Handy, C. (1997) *The Hungry Spirit*. Ransom House, p. 18.
228. Handy, C. (2002) *The Gods of Management*. Penguin.
229. Handy, C. (2009) *The Age of Unreason*. Business Books.
230. Haynes, R. J. (1980) *Organisational Theory and Local Government*. Allen & Unwin.
231. Hecksher, C. (1994) *The Post Bureaucratic Organization. New Perspectives on Organizational Change*. Sage, p. 20.
232. Herzberg, F. (1966) *Work and the Nature of Man*. Staples Press.
233. Hill, D. M. (1994) *Citizens and Cities. Urban Policy in the 1990's*. Harvester Wheatsheaf.
234. HMSO (1986) *Career Progression in the Civil Service* [The Oughton Report].
235. HMSO (1991) *Making the Most of the Next Steps*.
236. Hood, C. (1991) Beyond "Progressivism": a New Global Perspective in Public Management. *International Journal of Public Management*, vol. 19, no. 25, pp. 151–77.
237. Horne, I. (1996) 'Defending Values – Promoting Change'. Human Rights – Philosophical Review. Bradford University.
238. Horne, T. and Knock, P. (2000) 'Consultation in Public Services'. Research Paper (unpublished) Presented to University of Central Lancashire.
239. Horne, T. and Riley, D. (1986) 'Market Planning – A Step by Step Approach'. Paper University of Central Lancashire.
240. Horne, T. and Wootton, D. (2000) *Thinking Skills for Managers*. Kogan Page.
241. Hughes, P. (1998) *Public Management and Administration. An Introduction*. 2nd edn. Macmillan, p. 214.

242. Hussey, D. E. (1995) *Organisational Change*. Kogan Page, p. 25.
243. Ikujiro Nonaka (2004) 'A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation'. *Organisation Science*, vol. 5, no. 1, p. 15.
244. Isaac-Henry, K. *et al.* (1993) *Management in the Public Sector. Challenge and Change*. Chapman & Hall.
245. Ishikawa, K. (1985) *What is Total Quality Control? The Japanese Way*. Prentice Hall.
246. Jackson, P. (1995) 'Reflections on Performance Measurement in Public Service', in *Measures for Success in the Public Sector*. Public Finance Foundation.
247. Jackson, P. and Lavender, M. (eds) (1996) *Public Service Year Book*. Pitman.
248. Johnson, G. and Scholes, K. (2013) *Exploring Corporate Strategy*. Prentice Hall.
249. Johnson, G. N. (1992) 'Managing Strategic Change, Culture and Action'. *Journal of Long-Range Planning*, vol. 25 (Feb.), pp. 23–38.
250. Jung, C. (1953) *The Integration of Personality*. Farrar & Ruckhart.
251. Jung, C. (1990) *Psychological Reflections*, Jacobi, H. and Hall, S. (eds). Macmillan.
252. Juran, J. M. and Gryuner, F. M. (1980) *Quality Planning and Analysis*. McGraw–Hill.
253. Keen, L. and Scase, R. (1998) *Local Government Management. The Rhetoric and Reality of Change*. Open University Press, p. 162.
254. Kessler, J. (1996) *Reward Systems in HRM: Critical Text*. Routledge.
255. Kirschbaum, S. (1986) *Values Clarification*. McGraw-Hill.
256. Kohlberg, L. (1973) 'Stage and Sequence: the Cognitive Developmental Approach to Socialization'. In Goslin, D. A. (ed.) *Handbook of Socialization Theory and Research*. Rand McNally.
257. Kotler, P. (1994) *Marketing Management, Analysis, Planning, Implementation and Control*. Prentice Hall International.
258. Kotler, P. and Clarke, D. (1988) *Marketing Management: Analysis,*



*Planning, and Control*. Prentice Hall.

259. Kyle, N. (1993) 'Staying with the Flow'. *Journal of Quality and Participation*, vol. 4, p. 32.

260. Lawton, A. (1998) *Ethical Management for Public Services*. Oxford University Press, p. 145.

261. Lawton, A. and Rose, A. (1999) *Public Services, Management*. FT/Prentice Hall, 293 p.

262. Lessom, R. (1991) *Total Quality Learning*. Basil Blackwell.

263. *Lessons from America's Best Run Companies*. Harper & Row. 24  
Kanter, R. M. (1983) *The Change Masters*. Allen & Unwin.

264. Lewin, K. (1951) *Force Field Analysis*. Harper & Row.

265. Lundberg, C. C. (1991) 'Surfacing Organisational Culture'. *Journal of Management Psychology*, vol. 3, pp. 78–90.

266. Mackie, D. M. and Worth, L. T. (1989) 'Processing Deficits and the Mediation of Positive Affect in Persuasion'. *Journal of Personality and Social Psychology*, no. 57, pp. 27–40.

267. Magin, B. K. and Harris, R. J. (1980) 'Effects of Anticipated Evaluation on Individual Brainstorming Performance', *Journal of Applied Psychology*, vol. 65, no. 2, pp. 219–25.

268. Maier, N. (1985) *The Appraisal Interview: Objectives, Methods and Skills*. John Wiley.

269. Martin, J., Feldman, M. S., Hatch, M. J. and Sitkin, S. B. (1983) 'The Uniqueness Paradox in Organisational Stories'. *Administrative Science Quarterly*, vol. 28, pp. 54–63.

270. Mayston, D. (1985) Non-Profit Performance Indicators in the Public Sector. *Financial Accountability and Management*, vol. 1, no. 1. Summer, pp. 51–74.

271. McCarthy, S., Bell, L., Brown, R. and Scraggs, S. (1994) 'In Search of the Elusive Outcome Measure'. International conference on Strategic Issues in UK Health Care Management.

272. McConkey, D. D. (1993) 'Organisation Development in the Public Sector' in Cummings, T. and Worley, C. G. (eds) *Organisation Development and Change*. 5th edn. West Publishing Co., pp. 634–42.
273. Meekings, A. (1995) Unlocking the Potential of Performance Indicators. *A Practical Implementation Guide. Public Money and Management*, Oct.–Dec., pp. 5–12.
274. Mehan, J. (1997) MBA dissertation, Lancashire Business School.
275. Merton, R. K. (1940) 'Bureaucratic Structure and Personality'. *Social Forces*, no. 18.
276. Mintzberg, H. (1987) 'Crafting Strategy'. *Harvard Business Review*, July–Aug., p. 65.
277. Mintzberg, H. (1996) 'Planning on the Left Side and Managing on the Right', *Harvard Business Review*, vol. 54, pp. 51–63.
278. Mintzberg, H. (2007) 'Patterns in Strategy Formation'. *Management Science*, May, p. 34.
279. Modernising Local Government (1998) HMSO.
280. Morgan, G. (1986) *Images of Organization*. Sage.
281. Morley, D. (1993) 'Strategic Direction in British Public Services'. *Journal of Long-Range Planning*, vol. 26.
282. Morris, P. (2016) *Loss and Change*. Routledge.
283. Mullins, L. (1999) *Management and Organisational Behaviour*. 5th edn. FT/Pitmans.
284. Niskanen, W. A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton.
285. Oakland, J. S. (1989) *TQM – A Practical Approach*. DTI Enterprise Initiative.
286. Opit, L. (1993) 'Commissioning: An Appraisal of a New Role', in Tilley, I. (ed.) *Managing the Internal Market*. Paul Chapman, p. 83.
287. Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government. How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.

288. Osborne, F. (1957) *Applied Imagination*. Scribner & Sons.
289. Owen, H. (1987) *Spirit, Transformation and Development in Organization*. Abbot Publishing, p.12.
290. Parker, L. and Lorenzini, N. (2013) 'Social Navigation: Interpretation and Influence in the Change Process'. *Journal of Strategic Change*, Feb., p. 35.
291. Pascale, R. T. (2010) *Managing on the Edge*. Penguin.
292. Pedler, M., Burgoyne, J. and Boydell, T. (1986) *The Learning Company. A Strategy for Sustainable Development*. McGraw-Hill.
293. Peters, T. and Watermann, H. (1982) *In Search of Excellence. Lessons from America's Best Run Companies*. Harper & Row.
294. Pettigrew, A. (1987) *The Management of Strategic Change*. Basil Blackwell.
295. Pettigrew, A. *et al.* (2001) *Managing Change for Competitive Success*. Basil Blackwell Business.
296. Pidd, M. (2006) *Tools for Thinking. Modelling in Management Science*. Wiley.
297. Pirsig, R. (1978) *Zen and the Art of Motorcycle Maintenance*.
298. Plotnitsky, A. (1994) *Complementarity: Anti-epistemology after Bohr and Derrida*. Durham University Press, pp. 66–7.
299. Polanyi, M. (1966) *The Tacit Dimension*. Routledge & Kegan Paul.
300. Pollitt (1987) Capturing Quality? The Quality Issue in British and American Health Policies. *Journal of Public Policy*, vol. 71, no. 1, pp. 71–87.
301. Pollitt, C. (1991) *The New Managerialism in the Public Sector*. Blackwell.
302. Pollitt, C. (1993) *The New Managerialism in the Public Services: The Anglo-American Experience*. Basil Blackwell.
303. Pollitt, C. (1994) The Citizen's Charter. A Preliminary Analysis. *Public Money and Management*. April–June, pp. 9–14.
304. Pollitt, C. and Bouckaert, G. (1995) *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*. Sage.

305. Porter, M. E. (1980) *Competitive Advantage*. The Free Press.
306. Prior, D., Stewart, J. and Walsh, K. (1993) Is the Citizen's Charter a Charter for Citizens? Local Govt Management Board.
307. Quinn, J. B. (2018) *Strategies for Change: Logical Incrementalism*. Irwin Homewood.
308. Railings, C. and Thresher, M. (1991) Local Elections: The Changing Scene. *Social Studies Review*, vol. 5, no. 4, pp. 163–66.
309. Ramone, J. (1993) 'Resistance to Change is Natural'. *Supervisory Management*, vol. 38, no. 10, p. 10.
310. Ranson, S. and Stewart, J. (2014) *Management for the Public Domain*. Macmillan.
311. Remenzi, White and Sherwood-Smith (2007) *International Journal of Information Management*, vol. 17, no. 6.
312. Reynolds, L. (1994) 'Understanding Employees' Resistance'. *Human Resource Focus*, vol. 11, no. 6, p. 17.
313. Rogers, S. (1990) In Clarke, M. and Stewart, J. (eds) *Performance Management in Local Government*, Longmans in Association with LGTB, p. 42.
314. Rose, A. and Lawton, A. (1999) *Public Services Management*. FT/Prentice Hall, p. 90.
315. Rouse, A. (1993) *Resource and Performance Management in Public Service Organisations*. Jossey-Bass.
316. Russell-Jones, N. (1995) *Management Pocket Book*. Alresford Press.
317. Sako, M. (1992) *Prices, Quality and Trust*. Cambridge University Press.
318. Schaffer, R. H. and Thompson, H. A. (2012) 'Successful Change Programmes Begin with Results'. *Harvard Business Review*, Jan.–Feb.
319. Schein, E. H. (1985) *Organizational Culture and Leadership*. Jossey-Bass.
320. Schein, V. (1985) 'How Culture Forms, Develops and Changes'. In Kilmann, K. H. *et al.* (eds). *Gaining Control over Corporate Culture*. Jossey-Bass.

321. Schroder, H. M. (1989) *Managerial Competence: the Key to Excellence*. Kendall/Hunt.
322. Senior, B. (2007) *Organisational Change*. Pitman, p. 232.
323. Simon, H. A. (1976) *Models of Bounded Rationality: Behaviour, Economics and Business Organisation*. MIT Press.
324. Singleton, W. T. (1974) *Man Machine Systems*. Penguin.
325. Sloman, J. (1991) *Economics*. Harvester Wheatsheaf, p. 408.
326. Smidt, S. L. (1993) 'Appraising Performance Appraisal'. *Training and Development*. Nov., p. 11.
327. Smith, A. (1876) *The Wealth of the Nations*. Book V, Chapter 1, Part III.
328. Smith, K. K. (2012) 'Philosophical Problems in Thinking about Change', in Goodman, P. (2012) *Change in Organizations*. Jossey-Bass.
329. Snary, J. R. (1985) Cross Cultural Universality of Social Moral Development: A Critical Review of Kohlbergian Research. *Psychological Bulletin*, vol. 97, no. 2, pp. 202–32.
330. Stacey, M. (1976) 'The Health Services Consumer: A Socio– logical Misconception', in *The Sociology of the NHS*.
331. Stacey, R. (2013) *Strategic Management and Organisational Dynamics*. Pitman.
332. Starkey, K. (1996) *How Organisations Learn*. ITP Business Press, p. 2.
333. Stewart, J. and Walsh, K. (1989) *The Search for Quality*. Luton Local Govt. Training Board.
334. Stewart, J. et al. (1992) *Accountability to the Public*. London Everyman Policy Forum.
335. Taylor, D., Berry, P. C. and Bloch, C. H. (1958) 'Does Group Participation When Using Brainstorming Techniques Facilitate or Inhibit Creative Thinking?'. *Administrative Science Quarterly*, vol. 3, pp. 23–47.
336. Taylor, W. F. (1947) *Principles of Scientific Management*. Harper &

Row.

337. Terry, F. (1993) 'Managing Relations with the European Commission in Public Service Organisations'. In Isaac-Henry, K., Painter, C. and Barnes, C. (eds) *Management in the Public Sector: Challenge and Change*. Chapman and Hall, p. 166.

338. Thompson, D. F. (1980) Moral Responsibility of Officials: The Problem of Many Hands. *The American Political Review*, no. 74, p. 905.

339. Toffler, A. (1973) *Future Shock*. Pan Books.

340. Toffler, A. (1990) *Powershift: Knowledge, Wealth and Violence at the Edge of the 21st Century*. Bantam Press.

341. Tomkins, C. R. (1987) *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*. Kegan Paul.

342. Trevino, L. K. (1992) Moral Reasoning and Business Ethics: Implications for Research, Education and Management. *Journal of Business Ethics*, vol. 4.

343. Trice, H. M. and Beyer, J. M. (2014) 'Studying Organizational Cultures through Rites and Ceremonials'. *Academy of Management*, vol. 9.

344. Vince, R. (1996) *Managing Change. Reflections on Equality*. Policy Press.

345. Walsh, K. (1990) Managing Quality in the Public Service. *Management Education and Development*, vol. 21, part 5.

346. Walsh, K. (1993) *Marketing in Local Government*. Longman, p. 5.

347. Walsh, K. (1995) *Public Service Markets Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*. Macmillan.

348. Weber, M. (1964) *The Theory of Social and Economic Organisation*. Macmillan.

349. Wootton, S. and Horne, T. (1997) *Strategic Thinking*. Kogan Page, pp. 22–50.

350. Wootton, S. and Horne, T. (2001) *Thinking Skills for Managers*. Kogan Page.

351. Zifcack, A. (2006) *Civil Service Reforms in Whitehall and Canberra*. Oxford University Press.

352. Zifcack, S. (1994) *New Managerialism. Administrative Reform in Whitehall and Canberra*. Oxford University Press, p. 172.

## ДОДАТКИ

## Додаток А

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Статті у наукових періодичних виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus:*

1. Krasnykov Y., Ninyuk I., Storozhenko L., Marukhlenko O., Kruhlov V. Impacto de los servicios digitales para los ciudadanos en la eficiencia de la administración pública. *Telos: Revista De Estudios Interdisciplinarios En Ciencias Sociales*. 2024. № 26 (1), p. 35-51. URL: <https://ojs.urbe.edu/index.php/telos/article/view/4344>. (включено до Web of Sciences).

*Особистий внесок: обґрунтовано вплив електронних сервісів для громадян на ефективність державного управління та якість публічних послуг.*

2. Yevgen Krasnykov, Oleksandr Bobos, Ihor Lavrinets, Tetiana Khabarova, Nataliia Zozulia. The Impact of Electronic Governance on the Quality of Public Services and Municipal Property Management. *Pakistan Journal of Criminology*. January—March 2024. Vol. 16, № 01, p. 201-216. URL: <https://www.pjcriminology.com/publications/the-impact-of-electronic-governance-on-the-quality-of-public-services-and-municipal-property-management/>. (включено до Scopus).

*Особистий внесок: обґрунтовано ефективність електронного урядування та його вплив на якість публічних послуг.*

3. Vitalii Kruhlov, Nataliia Volkova, Yevgen Krasnykov, Iryna Aliexsieienko, Larysa Sokhatiuk. State Control Mechanisms as Means of Improving the Quality of Public Services of Local Self-Government Bodies. *Revista Jurídica Portucalense*. 2023. № 34, pp. 325–345. URL:



<https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/32846> (включено до Scopus та Web of Sciences).

*Особистий внесок: обґрунтовано механізми підвищення якості публічних послуг органів місцевого самоврядування.*

4. Storozhenko L., Krasnykov Y., Kaganovska T., Babichev A., Rossikhina H. Digital competence of society as a component of modern public administration. *Amazonia Investiga*. 2023. Vol. 12, № 72, p. 123-134. URL: <https://amazoniainvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/2616> (включено до Web of Sciences).

*Особистий внесок: обґрунтовано вплив цифрової компетенції суспільства на розвиток електронного уряду як компонента ефективного державного управління.*

5. Pryimak M., Kalyta L., Sokolov M., Vladyslav K., Krasnykov Y. Innovative approaches to risk management in the field of public administration in Ukraine: prospects and limitations. *Amazonia Investiga*. 2024. Vol. 13, № 74, p. 308-322. URL: <https://amazoniainvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/2687> (включено до Web of Sciences).

*Особистий внесок: обґрунтовано вплив інноваційних підходів, які застосовуються в публічному управлінні, до управління ризиками для підвищення якості публічних послуг.*

6. Bieliaieva O., Slavkova O., Dzeha V., Krasnykov Y., Selivanov S. Risk management in public administration in Ukraine: strategies and tools. *Revista Electrónica De Investigación En Ciencias Económicas*, 2024. Vol. 12, № 23, p. 136–156. URL: <https://doi.org/10.5377/reice.v12i23.18282>. (включено до Web of Sciences).

*Особистий внесок: визначено пріоритетні напрями управління ризиками в сучасній українській парадигмі державного управління: антикризове управління, управління трансформаціями та управління сталим розвитком.*

*Статті у наукових фахових виданнях України:*

7. Красников Є.В. Розробка і впровадження нових організаційних структур в публічному секторі. Демократичне врядування : зб. наук. праць ; електронний ресурс. – Л. : НУ «Львівська політехніка». – 2023. - Випуск 2(32). – 185 с. (11 – 27);

8. Красников Є. Реформування систем надання публічних послуг: світовий досвід. Державне будівництво : зб. наук. праць ; електронний ресурс. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна. – 2023. – № 1 (33). – 224 с. (132-147);

9. Красников Є.В. Комунікативні підходи до підтримки бажаних організаційних змін у якості публічних послуг. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна. – 2023. – № 1 (62). – 172 с. (99-113);

10. Красников Є.В. Оцінка загальної ефективності діяльності органів публічної влади в північно-східному регіоні України. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2023. № 10. URL: <https://www.nauka.com.ua/index.php/dy/article/view/2242/2271>;

11. Красников Є.В. Оцінка організаційної структури місцевих органів влади як чинника їхньої ефективної діяльності. *Інвестиції: практика та досвід.* 2023. № 20. URL: <https://www.nauka.com.ua/index.php/investplan/article/view/2277/2307>;

12. Красников Є.В. Організація робочого часу в органах публічної влади та вплив особистісних якостей співробітників на організаційну ефективність. Менеджмент та підприємництво: тренди розвитку: зб. наук. праць ; електронний ресурс. – З. : ЗНУ. – 2023. – № 3(25) – 139 с. (128-139);

13. Красников Є. Рівень володіння працівниками органів публічної влади необхідними знаннями, вміннями і навичками. Теоретичні та прикладні питання державотворення. : зб. наук. праць ; електронний ресурс. – О. – 2023. – № 30. – 114 с. (77-87);

14. Красников Є.В. Управління якістю надання публічних послуг. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 10. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2023-10-02-03/2023-10-02-03>;

15. Красников Є.В. Оцінка ефективності діяльності органів публічної влади у вирішенні проблем місцевих громад. *Публічне управління та митне адміністрування* : зб. наук. праць. ; електронний ресурс. – Д. : УМСФ. – 2023. – № 3 (38). URL: <http://www.customs-admin.umsf.in.ua/archive/2023/3/14.pdf>;

16. Красников Є.В. Управління ринком публічних послуг. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2023. № 11(17), с. 331 - 353;

17. Красников Є. Управління ефективністю надання публічних послуг. *Наукові перспективи*. 2023. № 11(41). URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/7651/7696>;

18. Красников Є.В. Сучасні вимоги до якості кадрового забезпечення діяльності органів публічної влади. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*, 2023. № 4(28), с. 17-25. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2023-4\(28\)-17-25](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2023-4(28)-17-25);

19. Красников Є.В. Управління змінами для підвищення якості публічних послуг. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. праць. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна. – 2023. №2 (77), с. 22-37;

20. Красников Є. Спеціальні органи з державного гарантування якості України. *Право та державне управління*: зб. наук. праць ; електронний ресурс. – 3. – 2023. – № 4, с. 260 – 265;

21. Красников Є. Впровадження стратегічного управління змінами до надання публічних послуг. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом. 2023. № 5 (71). с. 55 – 66. URL: <http://journals.maup.com.ua/index.php/political/article/view/2983/3432>;

22. Красников Є.В. Проектний підхід до управління операційними змінами щодо підвищення якості надання публічних послуг. *Державне*

управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 3. URL: <https://nauka.com.ua/index.php/dy/article/view/3243/3279>;

23. Красников Є. Впровадження комунікативного підходу до прийняття управлінських рішень. *Менеджмент та підприємництво: тренди розвитку*, 2024. № 1(27), с. 104 - 118;

24. Красников Є.В. Управління культурними змінами. Науковий журнал «Публічне управління і адміністрування в Україні». *Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій*. 2023. № 38, с. 86 – 94.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

25. Красников Є.В. Впровадження комунікативного підходу до прийняття управлінських рішень. // Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: матеріали ХІІІ-ої Міжнародної науково-практичної конференції / за ред. І.В. Жукової, Є.О. Романенка. м. Мілан (Італія): ВАДНД, 07 березня 2024 р. 301 с. (35 - 38);

26. Красников Є.В. Управління культурними змінами. // Modern research in science and education. Proceedings of the 6th International scientific and practical conference. BoScience Publisher. Chicago, USA. 2024. Pp. 400 - 405. URL: <https://sci-conf.com.ua/vi-mizhнародna-naukovo-praktichna-konferentsiya-modern-research-in-science-and-education-8-10-02-2024-chikago-ssha-arhiv/>;

27. Красников Є.В. Підзвітність і етичні аспекти у наданні публічних послуг. // Вісімдесят треті економіко-правові дискусії. Серія: Соціальні та гуманітарні науки: матеріали Міжнародної мультидисциплінарної наукової інтернет-конференції (м. Львів, Україна, м. Ополе, Польща, 27-28 лютого 2024 р.) / редкол. : О. Патряк та ін. ГО “Наукова спільнота”, WSZIA w Opolu. Львів : ФО-П Шпак В.Б. 196 с. (165 - 168);

28. Красников Є.В. Впровадження стратегічного управління змінами до надання публічних послуг. // Topical aspects of modern scientific research. Proceedings of the 6th International scientific and practical conference. CPN

Publishing Group. Tokyo, Japan. 2024. Pp. 257-264. URL: <https://sci-conf.com.ua/vi-mizhнародna-naukovo-praktichna-konferentsiya-topical-aspects-of-modern-scientific-research-22-24-02-2024-tokio-yaponiya-arhiv/>;

29. Красников Є.В. Управління ефективністю надання публічних послуг. // Публічне управління в Україні: історичний досвід та перспективи розвитку : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 20 лют. 2024 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, Н. М. Корчак, Л. В. Гонюкової. Київ: Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 2024. 294 с. (137-138). URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2091/files/498c572d-c229-48d4-b090-f02ea2824af1.pdf>;

30. Красников Є.В. Управління якістю надання публічних послуг на деокупованих територіях України. // III Міжнародна науково-практична конференція Таврійського національного університету: «Крим та Чорноморський регіон: реконструктивний розвиток у воєнний та повоєнний період» Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. 12–13.03.2024. URL: <https://tnu.edu.ua/materiali-konferencij/>;

31. Красников Є.В. Проектний підхід до управління операційними змінами щодо підвищення якості надання публічних послуг. // Нові напрями розвитку науки та техніки в умовах глобальної кризи, СХХХVІІІ Міжнародна інтернет — конференція. – м. Вінниця, Україна. 09.02.2024. Збірник тез доповідей. с. 66 (164). URL: [https://el-conf.com.ua/wp-content/uploads/2024/03/Vinnytsia\\_09022024.pdf](https://el-conf.com.ua/wp-content/uploads/2024/03/Vinnytsia_09022024.pdf);

32. Красников Є.В. Використання комунікативних підходів до здійснення організаційних змін щодо підвищення якості публічних послуг // Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: матеріали XLІІІ-ої Міжнародної науково-практичної конференції / за ред. І.В. Жукової, Є.О. Романенка. м. Пештера (Болгарія): ВАДНД, 07 квітня 2024 р. 263 с. (31 - 34);

33. Красников Є.В. Управління ринком публічних послуг. // Ways to reform public administration and management under martial law in Ukraine. International scientific conference. Riga, Latvia : Baltija Publishing, March 6–7, 2024. 60 pages. (22-26). URL: <http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/view/447/12067/25211-1>.

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ  
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

04050, м. Київ, вул. Академіка Ромоданова, 12/2  
телефон (044) 481-44-03

*11.06.2024 № 874-16-08.1-94*

**ДОВІДКА**

про впровадження результатів дисертаційного дослідження  
кандидата наук з державного управління

Красникова Євгена Володимировича на тему «Механізми підвищення  
якості надання публічних послуг» на здобуття наукового ступеня доктора  
наук з державного управління

Результати дисертаційного дослідження Красникова Євгена Володимировича на тему «Механізми підвищення якості надання публічних послуг» є актуальними в умовах активної трансформації вищої освіти в контексті підготовки для системи публічного управління та адміністрування компетентних професіоналів, які здатні адекватно реагувати на виклики та загрози національній безпеці України. Діяльність науково-педагогічного колективу кафедри спрямована на системний аналіз комплексних проблем у сфері глобальної та національної безпеки та впровадження його результатів в навчальний процес при підготовці фахівців для системи публічного управління та державної служби. Для виконання зазначених завдань упродовж 2023–2024 рр. на кафедрі було впроваджено результати дисертаційного дослідження Красникова Є.В. Зокрема, наукові напрацювання здобувача використовувались науково-педагогічним складом кафедри в процесі здійснення освітньої діяльності, а також впроваджувались елементи методичних розробок до вивчення дисциплін «Механізми забезпечення інформаційної безпеки» та «Соціально-гуманітарна складова національної безпеки».

Теоретична цінність зазначених методичних розробок та наукових напрацювань автора полягає у поглибленні знань слухачів системи публічного управління та адміністрування щодо засад підвищення якості надання публічних послуг. Відзначимо, що дане дисертаційне дослідження має практичне значення, оскільки публічні послуги безпосередньо впливають на життя громадян та ефективність держави.

Довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження Красникова Євгена Володимировича на тему «Механізми підвищення якості надання публічних послуг» обговорена та схвалена на засіданні кафедри глобальної та національної безпеки Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Протокол № 23 від 10.04.2024 року).

Директор Навчально-наукового інституту  
публічного управління та державної служби  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка  
д.філос.н., проф.



**Лариса КОМАХА**

Завідувач кафедри глобальної та національної  
безпеки Навчально-наукового інституту  
публічного управління та державної служби  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка  
д.н.держ.упр., проф.

**Григорій СИТНИК**





УКРАЇНА

**ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ  
ДЕПАРТАМЕНТ ОСВІТИ І НАУКИ**

вул. Грушевського, 21, м. Івано-Франківськ, 76015 тел. (0342) 55-21-34, тел. факс 55-22-72  
E-mail: osvita @ if.gov.ua Код ЄДРПОУ 39356695

22.03 2024 р. № 361/01-13/01

На № \_\_\_\_\_

від \_\_\_\_\_

**ДОВІДКА**

**про використання результатів дисертаційного дослідження кандидата наук з державного управління Красникова Євгена Володимировича на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління на тему «Механізми підвищення якості надання публічних послуг»**

Однією з передумов сталого розвитку суспільства слугує якісна й ефективна система надання освітніх послуг. Метою розбудови та функціонування системи забезпечення якості освіти в Україні є постійне та послідовне підвищення її якості. Державна політика у сфері освіти формується і реалізується на основі наукових досліджень. Виконання департаментом освіти і науки Івано-Франківської обласної державної адміністрації функції щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки на обласному рівні, так само як і підготовка пропозицій стосовно формування державної освітньої політики, потребують врахування результатів тих наукових досліджень, виконання яких відбулось у межах віднесеної до компетенції департаменту проблематики.

У дисертаційній роботі Красникова Є.В. на основі дослідження передумов підвищення якості надання публічних послуг, чинників впливу на підвищення якості надання публічних послуг в Україні, практичних аспектів управління наданням публічних послуг обґрунтовано механізми підвищення якості надання публічних послуг у сучасних умовах, що є важливим для формування та реалізації державної політики у сфері освіти. Результати наукових досліджень Красникова Є.В. безпосередньо пов'язані з механізмами державного управління системою освіти та підвищенням якості надання освітніх послуг.

Результати наукової роботи Красникова Є.В. були використані департаментом освіти і науки Івано-Франківської обласної державної адміністрації під час роботи над:

- пропозиціями департаменту освіти і науки до Планів роботи обласної державної (військової) адміністрації на 2023 та 2024 роки

(розпорядження ОДА від 05 січня 2023 року № 3 «Про перспективний план роботи Івано-Франківської обласної державної (військової) адміністрації на 2023 рік», розпорядження ОДА від 03 січня 2024 року № 4 «Про перспективний план роботи Івано-Франківської обласної державної (військової) адміністрації на 2024 рік»);

- пропозиціями департаменту освіти і науки до Програми розвитку освіти Івано-Франківщини на 2024-2030 роки (розпорядження ОДА від 30 листопада 2023 року № 498 «Про схвалення проекту Програми розвитку освіти Івано-Франківщини на 2024-2030 роки»);

- підготовкою інформаційно-аналітичних матеріалів до службових нарад та надання консультативно-методичної допомоги з питань, що належать до компетенції департаменту.

Довідка надана для представлення до спеціалізованої вченої ради із захисту дисертацій для здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 - механізми державного управління.

Директор департаменту



Віктор КІМАКОВИЧ

УКРАЇНА



**ЛОЗІВСЬКА МІСЬКА РАДА  
ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ**



вул. Ярослава Мудрого, 1, адмінбудинок  
м. Лозова, Харківська область, 64600  
тел. (05745) 2-37-67, факс 2-35-91 E-mail: [mr\\_lozova@lozovarada.gov.ua](mailto:mr_lozova@lozovarada.gov.ua)

21.02.2024 № 02-13-12/346  
на № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

**ДОВІДКА**

про використання результатів дисертаційного дослідження  
Євгена Красникова на тему «Механізми підвищення якості  
надання публічних послуг» на здобуття наукового ступеня  
доктора наук з державного управління

Результати дисертаційної роботи Євгена Красникова з теми «Механізми підвищення якості надання публічних послуг» є актуальними і доцільними при здійсненні повноважень органами місцевого самоврядування.

Теоретична цінність зазначеної наукової праці полягає у поглибленні знань щодо ефективної роботи органів місцевого самоврядування і підвищенні якості надання ними послуг. За результатами досліджень розроблені автором рекомендації мають практичне значення.

Окремі результати наукового дослідження Євгена Красникова за темою «Механізми підвищення якості надання публічних послуг» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління були використані у діяльності Лозівської міської ради під час розробки, затвердження та внесення змін до:

- Програми благоустрою Лозівської міської територіальної громади на 2022-2024 роки (рішення XXXV сесії міської ради VIII скликання від 28 березня 2023 року № 1228 «Про внесення змін до рішення міської ради від 23.12.2021 № 845 «Про затвердження Програми благоустрою Лозівської міської територіальної громади на 2022-2024 роки»»);

- Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства Лозівської міської територіальної громади на 2022 - 2024 роки (рішення XXXV сесії міської ради VIII скликання від 28 березня 2023 року № 1229 «Про внесення змін до рішення міської ради від 23.12.2021 року № 846 «Про затвердження Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства Лозівської міської територіальної громади на 2022 - 2024 роки»»);

- Комплексної програми «Охорона здоров'я лозівчан» на 2021-2023 роки (рішення XXXIV сесії міської ради VIII скликання від 21 лютого 2023

року № 1155 «Про внесення змін до рішення міської ради від 16.10.2020 № 2202 «Про затвердження Комплексної програми «Охорона здоров'я лозівчан» на 2021-2023 роки»»);

- Програми соціального захисту населення Лозівської міської територіальної громади на 2021-2023 роки (рішення XXXIV сесії міської ради VIII скликання від 21 лютого 2023 року №1166 «Про внесення змін до рішення міської ради від 28.01.2021 № 129 «Про затвердження Програми соціального захисту населення Лозівської міської територіальної громади на 2021-2023 роки»»).

**Секретар міської ради**



**Юрій КУШНІР**



# УКРАЇНА

## ХАРКІВСЬКА ОБЛАСНА РАДА



вул. Сумська 64, Харків 61002, тел. (057)700-40-57, тел./факс (057)700-53-35

E-mail: info@oblrada-kharkiv.gov.ua Сайт: www.oblrada-kharkiv.gov.ua. Код ЄДРПОУ 24283333

від 24.04 2024 р. № 01-44/1127

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

### ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження  
на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління  
Красникова Євгена Володимировича на тему «Механізми підвищення якості  
надання публічних послуг»

У дисертаційній роботі Красникова Є.В. на основі порівняльного аналізу досліджено іноземний та вітчизняний досвід реформування систем надання публічних послуг. Визначено чинники, які спонукають до необхідності впроваджувати зміни як щодо самих публічних послуг, так і системи управління їхнім наданням.

Автором проведено аналіз результатів соціологічних досліджень щодо ефективної діяльності місцевих органів влади Північно-Східного регіону України. Здійснено оцінку загальної ефективності та виконання місії діяльності органів публічної влади, оцінку організаційної структури місцевих органів влади як чинника їхньої ефективної діяльності та оцінку ефективності діяльності органів публічної влади у вирішенні проблем місцевих громад. На основі проведеного аналізу запропоновано алгоритм дій щодо підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади та інструменти для підвищення якості надання публічних послуг.

Автором досліджено ринок публічних послуг, розглянуто існуючі маркетингові методи, які сприяють публічним організаціям підвищити свою ефективність. Впровадження в практику діяльності територіальних громад та комунальних підприємств запропонованої моделі маркетингових досліджень дозволить підвищити якість надання публічних послуг. Також автором обґрунтовано, що впровадження в практику місцевих громад проектного підходу до управління операційними змінами призведе до підвищення їх ефективності.

Результати даного дисертаційного дослідження використані при розробці, затвердженні та внесенні змін до Програми економічного і соціального розвитку Харківської області на 2023 рік, Програми «Економічного і соціального розвитку Харківської області на 2024 рік», Програми «Розвиток місцевого самоврядування в Харківській області на 2022-2024 роки», Положення про порядок проведення обласного конкурсу проектів місцевого та регіонального розвитку «Разом в майбутнє» та інші.

Голова обласної ради

Тетяна ЄГОРОВА-ЛУЦЕНКО

000026





**СОЛОНЦІВСЬКА СЕЛИЩНА РАДА  
ХАРКІВСЬКОГО РАЙОНУ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ  
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ**

вул. Визволителів 6, с-ще Солоницівка Харківського району Харківської області, 62370  
тел./факс: (063) 125-91-39, E-mail: solrada@ukr.net Web: https://solonytsivska-rada.gov.ua  
Код ЄДРПОУ 04398821

15.02.2024 р. № 02-20/К-331

**ДОВІДКА**

про використання результатів дисертаційного дослідження  
**КРАСНИКОВА Євгена Володимировича** на тему  
«Механізми підвищення якості надання публічних послуг»  
на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління  
за спеціальністю 25.00.02 - механізми державного управління

Видана Красникову Є.В. про те, що його окремі наукові результати дисертаційного дослідження за темою «Теоретико-методологічні засади підвищення якості надання публічних послуг» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління були впровадженні у діяльності Солоницівської селищної ради Харківського району Харківської області під час розробки, затвердження та внесення змін до Стратегії розвитку Солоницівської селищної територіальної громади на період 2021 – 2027 роки, яка затверджена рішенням XXIV сесії Солоницівської селищної ради VIII скликання від 18.11.2021 № 21; Програми підвищення стійкості Солоницівської територіальної громади до кризових ситуацій, викликаних припиненням надання чи погіршенням якості важливих для життєдіяльності послуг або припиненням здійснення життєво важливих функцій на 2023-2025 роки, яка затверджена рішенням LXII сесії Солоницівської селищної ради VIII скликання від 19.10.2023 № 4; внесення змін до рішення I сесії Солоницівської селищної ради VIII скликання від 01.12.2020 року № 7 «Про затвердження структури виконавчих органів Солоницівської селищної ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів», яка затверджена рішенням LXII сесії Солоницівської селищної ради VIII скликання від 19.10.2023 № 11.

Селищний голова



Андрій ЛИТВИНОВ



Сумська обласна державна адміністрація  
ДЕПАРТАМЕНТ ОСВІТИ І НАУКИ

вул. Прокоф'єва, 38, м. Суми, 40016, тел./факс (0542) 36 10 97, тел. 63 51 00  
E-mail: [osvita@sm.gov.ua](mailto:osvita@sm.gov.ua) Web: [www.osvita.sm.gov.ua](http://www.osvita.sm.gov.ua) Код ЄДРНОУ 39399524

13.02.2024 № 20-к/01-18

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

Красникову Євгену  
Володимировичу,

пров. Гв. Широніщів, буд. 47,  
кв. 104, м. Харків, 61170

**Про розгляд звернення**

На Ваше звернення до голови Сумської обласної державної адміністрації – начальника обласної військової адміністрації щодо впровадження даних результатів дисертаційного дослідження повідомляємо.

У закладах вищої освіти Сумської області проводиться підготовка здобувачів освіти за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування.

Департаментом освіти і науки Сумської обласної державної адміністрації доведено до відома закладів вищої освіти про можливість використання Ваших результатів наукових досліджень, викладених у статтях наукових фахових вітчизняних та зарубіжних виданнях при викладанні навчальних дисциплін, затверджених освітніми програмами за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування.

Директор

Вікторія ГРОБОВА