

3. Возіянова Н.Ю. Трансформація фреймів та інституційної структури в розвитку внутрішньої торгівлі в Україні // Вісник ДонНУЕТ. – Сер. : Економічні науки. – 2009. – № 4 (44). – С. 23–25
4. Ляпін Д. Щодо першочергових заходів зменшення адміністративної вар тості ліцензування в Україні : аналіт. записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/761/>.
5. Харламов П. Почему безналичный расчет в Украине не приживается [Электронный ресурс]. – Режим доступу: http://economics.lb.ua/finances/2013/10/24/235594_poritka_navyazat_plastikovie_karti_.html.
6. Дубровський В. Чому не працює дерегуляція? : аналіт.звіт проекту “Популярна економіка: моніторинг реформ” від 14 жовтня 2013 р. № 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.caseukraine.com.ua/index.php?mode=news&act=view&newsid=373&miid=1>.
7. О.Є.Мазур. Організаційні патології системи державного регулювання роздрібної торгівлі України // Економіка України. – 2014. – 4 (629). – С.18–28.

Липовська Н.А.

ІНСТРУМЕНТАЛЬНИЙ ХАРАКТЕР ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Дискусія про те, як співвідносяться один з одним і взаємодіють між собою елементи системи публічного управління триває до цього часу. При цьому часто створюється враження, що політичні рішення ухвалюються міністрами індивідуально. Ця точка зору підтримується ліберально-демократичною конституційною теорією: уряд спільно з парламентом визначає політику (ухвалює рішення), а система публічного управління здійснює її (виконує рішення) і започатковується в роботі М.Вебера «Політика як покликання і професія», який ввів до теорії соціальних наук уявлення про розмежування між політикою і управлінням (адмініструванням) [5].

Насправді, в даний час ніхто вже не вважає таку точку зору достатньо обгрунтованою. Вчені, які працюють в межах різних соціальних наук, дискутують в основному не про повне відділення політичного від адміністративного, а про співвідношення політичного і адміністративного в процесі публічного управління. В ході цієї дискусії одним із найважливіших уявляється наступний момент, що має фундаментальне значення як для теорії, так і для практики управління, зокрема в розвинених демократичних державах: інструментальний характер публічної служби. При цьому реформа публічної служби, що набула нового сенсу у 2015 р. у зв'язку з необхідністю реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», а також відповідно до Програми діяльності Уряду, прийняття Закону України «Про державну службу» та тривале обговорення Проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» потребує своєчасного і адекватного теоретичного супроводу, що актуалізує тематику дослідження.

Публічна служба як механізм публічного управління виконує низку функцій, реалізуючи публічну політику: організаційно-управлінську, соціально-

економічну, сервісну, інформаційно-комунікативну, соціально-правову, духовно-культурну, виховну.

Найбільш поширені у науковому дискурсі інституціональні інтерпретації публічної служби. Але такий підхід до публічної служби має певні методологічні обмеження. Незважаючи на надзвичайну популярність інституціональної школи в 1990-х роках, деякі вчені (Г.Олівер, Дж.Аббот, Р.Хол) сумніваються в її практичній корисності. Р.Хол [13] вважає її занадто заплутаною (через дискусійну інтерпретацію понять «інститут», «інституціональний» й «інституціоналізація»), щоб бути практично корисною. На наш погляд, ця ситуація пояснюється тим, що протягом ХІХ – першої третини ХХ століть визначено три визначальні функції (і, відповідно, три змістовні трактування) категорії «соціальний інститут»: регулятивна, інтеграційна і мотиваційна. Характерно, що особливу увагу до розробки категорії «інститут» проявили економісти тих країн, де в цей період найбільш інтенсивно відбувалися процеси господарської трансформації – Німеччини, Франції, США.

При цьому можна побачити історичну спадкоємність в розумінні категорії «інститут» між функціонально-орієнтованими трактуваннями ХІХ – першої третини ХХ століття – з одного боку, і сучасним перебігом інституціоналізму – з іншого, а саме: сучасним «традиційним» інституціоналізмом (регулятивна функція); сучасним французьким інституціоналізмом (інтеграційна функція); неоінституціоналізмом (мотиваційна функція).

На наш погляд, евристично корисним методологічним форматом для інтерпретації «інструментальної» ролі публічної служби є поєднання інституційної і організаційної парадигм. Саме такий методологічний прийом здійснює Дж.Коммонс, визначаючи, що інститути (going concerns), які розвиваються – це взаємодії індивідів в динаміці, що формалізуються у вигляді різного роду організацій [16, с.34]. На думку Коммонса, «класичний інституціоналізм» є обмеженим через ігнорування індивідуальної дії та різноманітності дії. Якщо прийняти думку Коммонса, що «операція», «контракт» є основним елементом кожного «інституту», елементарною формою діяльності, то всередині публічної служби мають відбуватися «операції» як дійсний обмін правами володіння, що, по суті, є правом контролювати використання об'єктів – саме такі процеси ми спостерігаємо, коли підкреслюємо дублювання функцій органів державної влади та місцевого самоврядування, або спільні заходи органів виконавчої влади. Операція складається з трьох головних етапів, трьох «соціальних взаємовідносин»: конфлікту (суперечностей інтересів учасників операції в правах володіння), взаємодії (залежності) учасників і порядку (врегулювання конфлікту і упевненості в планах на майбутнє). Для регулювання операцій всередині публічної служби повинні прийматися «діючі правила» («working rules») з метою точного визначення кола повноважень кожного діючого суб'єкта.

Як свідчить світовий досвід, переважна більшість ініціатив уряду, які приймають форму політичного рішення, виникає в підрозділах різних міністерств, які відстежують реальну ситуацію і готують заходи, що включаються надалі до урядових документів або, якщо це необхідно, до законопроектів, що приймаються парламентом. Більше того, політичний процес не завершується ухваленням закону, політика повинна реалізовуватися день за днем. Причому «адміністративні»

рішення, що приймаються в процесі її реалізації, можуть бути набагато важливішими для громадян, ніж початкове «політичне» рішення.

У кожному конкретному випадку рішення можуть ухвалюватися в різному режимі, що визначає, зокрема, роль в політичному процесі урядовців і в цілому публічних службовців.

У межах розгляду публічної служби як механізму публічного управління доцільно згадати ідеї відомого теоретика інституціонального підходу Д.Норта. Норт розділяє поняття «інститути» і «організації», називаючи перші правилами гри, а інші – гравцями; таким чином, в одній формулі поєднується два трактування інститутів. З одного боку інститути виступають як регулятори, з іншою – як регульовані «максимізатори» індивідуальної корисності і «мінімізатори» трансакційних витрат [8].

Функціонально Норт розглядає інститути як засіб для зниження невпевненості в діях суб'єктів і, як наслідок, зниження трансакційних витрат при проведенні господарської діяльності на будь-якому її рівні, починаючи з рівня трансакцій, операцій і закінчуючи загальногосподарським рівнем. Саме ця функція зниження невизначеності і трансакційних витрат шляхом створення організаційних структур (врешті решт орієнтована на підвищення економічної ефективності) і є у Норта головним значенням існування інститутів [8, с.6]. Суміщаючи в своїй концепції інститути і організації, Норт бачить в їх взаємодії причину інституційних змін. Схема останніх висловлена Нортом така. Інститути шляхом створення обмежень формують можливості, якими можуть скористатися з мінімальними витратами в основному лише господарюючі суб'єкти у формі організацій. Останні в свою чергу розвиваються і поступово починають впливати на діючі обмеження, розширюючи або змінюючи можливості, і таким чином, змінюють існуючі інститути. Симбіоз інститутів і організацій породжує здібність інституційної матриці до самопідтримки.

З позиції такого підходу публічна служба може розглядатися як колективна дія публічних службовців, які виконують функціональні обов'язки в органах державної влади і місцевого самоврядування, її інституційна спроможність визначається силою впливу на рішення, які приймають публічні службовці. Таким чином, визначається достатньо істотна відмінність, а саме те, що «інститути у вигляді набору правил і норм не визначають поведінку людини..., а лише обмежують набір альтернатив, з яких індивід може обирати відповідно до своєї критеріальної функції» [14, с.15].

Оформленням мотиваційної «економіко-психологічної» моделі і, одночасно, істотним проривом в економічній науці слід рахувати появу концепції «трансакційних витрат» Коуза, теоретичних розробок Уільямсона, Норта і інших розробок, що до 80-90-х років ХХ століття склалися в особливий напрям. Досвід мотиваційного («економіко-психологічного») напряму в трактуванні інститутів тісно пов'язаний з поняттями «трансакційні витрати», «операції» і розумінням інститутів як організаційних засобів, сприяючих зниженню трансакційних витрат в умовах «обмеженої раціональності» господарюючих суб'єктів.

На наш погляд, публічна служба з позицій інституціонального підходу має розглядатися з позицій синтезу цих трьох теорій. Проте, слід враховувати, що

кожна із зазначених вище функцій інституту є переважаючою на певному структурному рівні системи публічної служби: стимулююча – на мікрорівні, регулююча – на мезорівні і інтегруюча – на макрорівні.

Можна визначити наступні особливості публічної служби: орієнтація на певні соціальні потреби; цілеспрямованість; єдиний центр управління; ієрархічна структура; інтегрований характер; цілісність і стійкість; наявність організаційної культури; регламентація поведінки й діяльності публічних службовців; здатність публічної служби виявляти й задовольняти свої потреби, або здатність виявляти й вирішувати свої проблеми; здатність до розвитку. При цьому під організаційним розвитком автори найчастіше розуміють структурні зміни. Однак деякі з них зв'язують організаційний розвиток із впровадженням інновацій або соціальних інститутів. Із зазначених вище особливостей публічної служби найважливішою є здатність виявляти (розпізнавати) і задовольняти соціальні потреби, тому що від цієї здатності залежать саме її існування.

Таким чином, публічна служба, виконуючи інструментальну роль, є механізмом публічного управління. Сьогодні триває пошук найбільш адекватної моделі структури публічної служби, що вимагає врахування таких характеристик, як оперативність управлінського апарату під час прийняття рішень, його продуктивність при переробці інформації, адаптивність і гнучкість. Ці якості виражаються в здатності своєчасно виявляти організаційні проблеми і відповідно перебудовувати роботу. Більше того, у цей час необхідна така якість, як уміння передбачати, оскільки «організації, що діють в умовах нестійкого середовища, просто не можуть чекати змін і потім на них реагувати» [7, с. 46]. Залежновід характеру зовнішнього середовища структура може бути динамічною, децентралізованою, якщо її оточення досить непередбачуване і необхідна швидка реакція на зміни, що відбуваються в ній, і монолітною, коли за допомогою бюрократичного контролю намагається відгородити себе від руйнівних потоків енергії, інформації та змушена централізовано приймати рішення.

На наш погляд, підвищенню ефективності організаційної структури публічної служби сприяла б реалізація принципу рухливої рівноваги, запропонованого А. Богдановим [2]. Основні первинні поняття в тектології Богданова – це поняття про структурні елементи інститутів – активність, опір і їх поєднання. Поєднання зводяться до трьох типів: комплекси організовані, дезорганізовані і нейтральні. Наступний зріз класифікації інститутів проводиться Богдановим за величиною практичної суми їх елементів і типу організації. Безліч існуючих форм зводиться до двох універсальних типів: егресії і дегресії. Для системи першого, вертикального, типу – егресії – характерна наявність центрального високоорганізованого комплексу, по відношенню до якого вся решта компонентів виконує роль периферії. Системи іншого, горизонтального, типу – дегресії, навпаки, утворюються за рахунок організації низових ланок, що виділяються складними пластичними комплексами. Богданов розглядав ці два типи як виключно важливі в організаційному розвитку: егресія як форма «централізму», що концентрує активність і максимально накопичує її в межах інституту, дегресія – «скелетна» форма, переважно, фіксує активність, обумовлюючи міцність системи [2].

Структура в умовах стану нестійкості не може бути чимось раз і назавжди даним. Вона стає гнучкою, чутливою до змін завдань на всіх етапах життя

організації. Можливо, у різні періоди розвитку організації необхідні різні типи організаційних структур. Разом з тим структура повинна забезпечувати реалізацію стратегії державної влади. О. Тоффлер пропонує створювати «множину модульних, тимчасових або таких, що самі дисимуються структурних одиниць – спеціальних груп, проблемних команд, цільових комітетів та інших об'єднань спеціального або тимчасового призначення» [9, с. 461]. Деякі з них можуть бути розраховані на кілька років, інші – всього на кілька днів для вирішення проблеми, що може більше ніколи не виникнути. Таким чином, багато рішень будуть прийматися на всіх нижчих рівнях організації. При цьому критерієм ефективності структури публічної служби є найбільш повне й стійке досягнення цілей у задоволенні потреб громадян.

На думку О. Тоффлера, «організаційна форма найбільш ефективна, якщо будується не за бюрократичним принципом, а за принципом *адхократії*» [11, с. 458], структури холдингового типу, що забезпечує тісну взаємодію не тільки по вертикалі, але й по горизонталі; делегування підрозділам широких обов'язків і права приймати рішення приводять до того, що ці рішення мають більше індивідуальний, а не стандартний характер.

Наведені висновки стосуються в основному управління публічною службою. Однак одночасно з управлінськими процесами в публічній службі, як і в інших організаціях, відбуваються процеси самоорганізації. Соціальна самоорганізація як процес полягає у формуванні сукупності дій, що ведуть до створення стійких реакцій у системі. Вона ґрунтується на «соціальній програмі гармонізації суспільних відносин, що включає мінливі в часі пріоритети настанов, інтересів, ціннісних орієнтацій, мотивів і цілей щодо постійних у часі законів організації» [9, с. 127]. Зайва формалізованість відносин обмежує соціальну самоорганізацію, а низький рівень самоорганізації у свою чергу обмежує використання потенційних можливостей системи. Публічна служба з високим рівнем соціальної самоорганізації може ініціювати й розвивати творчість і здібності публічних службовців.

Як ми вже відзначали, у соціальній системі, поряд із процесами організації й самоорганізації, відбуваються процеси дезорганізації, що мають конструктивний або деструктивний характер. Деструктивна дезорганізація в публічній службі призводить до розриву структурних зв'язків (дезінтеграції, за термінологією А. Богданова) і виражається в бюрократизмі, імітації керування, замиканні публічної служби на собі. Конструктивна дезорганізація, навпаки, здатна викликати відмову від застарілих структур, що закостеніли, диверсифікованість, які можуть стати передумовами формування нової організації. Співіснування перерахованих процесів у межах публічної служби природне й закономірне. Саме вони визначають умови її розвитку.

Список використаних джерел

1. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія / В. Баштанник. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 390 с.

2. Богданов А.А. Тектология: всеобщая организационная наука / А.Богданов. – Т. 1,2. – М.: Экономика, 1989. –304 с., 351 с.
3. Бхаскар Р. Общества / Р.Бхаскар// Социо-Логос. – Вып. 1. – М.: Прогресс, 1991. – 480 с.
4. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада; США, Великобритания, Франция, Германия / И.А. Василенко. – М. : Логос, 1998. – 200 с.
5. Вебер М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер. Избранное. – М.: Прогресс, 1990. – С. 666 – 695.
6. Энциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмин, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 820 с.
7. Маркузе Г. Одномерный человек / Г.Маркузе. – М.: АСТ, 1994. – 79 с.
8. Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа / Д.Норт. //Вопросы экономики. 1997 – №3. – С.6-21.
9. Румянцева К. Р. Менеджмент в организации / К.Р. Румянцева – М.: УЦ Перспектива, 1997. – 321 с.
- 10.Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира / М. Тэтчер; пер. с англ. В. Ионова. – М.: Альпи наБизнесБукс, 2005. – 504 с.
- 11.Тоффлер О. Адаптивная корпорация / О. Тоффлер// Новая постиндустриальная волна на Западе : под.ред.В.Л.Иноземцева. – М.: «Academia», 1999. – 640 с.
- 12.Уильямсон О. Экономические институты капитализма / О.Уильямсон. – СПб.:Мир, 1996. – 798 с.
- 13.Холл Р .Х. Организации: структуры,процессы,результаты / Р.Х.Холл. – СПб.: Мир,2001. – 324 с.
- 14.Шаститко А. Неоинституционализм / А.Шаститко// Вестник МГУ. – Серия 6 : «Экономика». – 1997. – № 6. – С. 15 –26.
- 15.Allum P. Public administration and the Policy Process /P.Allum // State and Society in Western Europe. – Cambrige, UK: Polity Press, 1997. – P. 353-412.
- 16.Commons J.R. The Economics of Collective Action / Commons, John R.; Parsons, Kenneth H.; and Perlman, Selig. – New York: Macmillan, 1950. – P.34 - 62.
- 17.Dammann, Kl. Berufsverbote und Menschenrechte in der Bundes-republik / Klaus Dammann, Erwin Siemantel (Hrsg.) – Kitfn: Pahl-Rugenstein, 1987. – 243 p.

Рачинський А.П.

ПРОФЕСІЙНИЙ РОЗВИТОК ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Дослідженню процесів професійного розвитку персоналу в умовах глобалізаційних та інтеграційних процесів приділяється значна увага як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Так, варто погодитися із думкою Н.Ничкало, що