

Гандзюк К.А.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

**РОБЕРТ ДЕНХАРДТ ПРО ЧИННИКИ ЗМІН
У ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ ХХІ СТОЛІТТЯ**

У статті проаналізовано тенденції сучасного суспільного розвитку, які, на думку співавтора концепції нової публічної служби Роберта Денхардта, стануть чинниками, що призведуть до вагомих зрушень у змісті та формі публічного управління майбутнього. Зокрема, досліджено такі чинники, як вибух нових знань та технологічних інновацій, зміна інституційних моделей, що виникають внаслідок появи постіндустріальних економік та структур управління на основі інформації, знання та послуг, зростаюча інтеграція та глобалізація бізнесу, політики, культури, а також екологічні проблеми, демографічний та соціокультурний прогрес до дедалі більшого різноманіття і потенційних конфліктів, ерозія довіри до традиційно структурованих установ. Доведено думку, що в контексті цих тенденцій державним службовцям доведеться змінити способи мислення та дії. Стверджується, що нові інформаційно-комунікаційні технології відкриють нові можливості публічного управління з систематизації та обробки даних, прискорять внутрішню та зовнішню комунікацію. Постіндустріальні засади життєдіяльності суспільства сприятимуть не монополізації знань і, відповідно, влади в руках чиновників, а поширенню серед громадян, у результаті чого зросте значущість кожного як активного актора публічного простору. Суперечливі тенденції глобалізації та локальних громад вимагатимуть розробки нових управлінських інституцій, які будуть спроможними утримувати хиткий баланс між ними. Демократизація суспільства як прийняття його плюралізму потребуватиме узгодження суспільних інтересів та врегулювання конфліктних ситуацій. Недовіра суспільства до соціальних інститутів, у тому числі держави, може бути подолана виключно партисипаторними інструментами, коли відповідальність не буде покладатися на окремого посадовця, а буде спільною сферою усіх публічних акторів, які обговорювали і приймали певне публічне рішення.

Ключові слова: публічне управління, нова публічна служба, плюралізм, участь, громада.

Постановка проблеми. Зміст та форма державного управління сучасності активно дискутуються багатьма теоретиками та експертами практичного виміру. Є низка концепцій та підходів, які пропонують власне розуміння суті, завдань та функцій публічного адміністрування. Деякі фахівці апелюють за сервісизацію останнього (Б. Армаджані, М. Барзелей, Т. Геблер, Д. Озборн тощо), інші (Р. Денхардт, Дж. Денхардт), навпаки, зауважують, що зведення публічного управління виключно до функції надання послуг громадянам як споживачам примітивізує публічну сферу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концепція нової публічної служби Денхардта відома, але не вичерпно досліджена у вітчизняній науковій думці. Окремі аспекти підходу наукового тандему висвітлюються такими українськими дослідниками і науковцями пострадянського простору, як Є. Бойко [1], С. Левченко [2], В. Меньшова [1], Д. Неліпа [3], В. Солових [4], О. Хорошенко [5]. Однак детального висвітлення чинників, які впливають на майбутнє публічного

сектора, а також необхідних компетенцій державних службовців у контексті прийдешніх змін, виділених Р. Денхардтом, нині не існує.

Мета статті полягає в систематизації тенденцій, які, на думку Р. Денхардта, суттєво вплинуть на майбутній образ публічного управління, а також деталізацію цих чинників.

Виклад основного матеріалу. Прогностичні студії Р. Денхардта щодо майбутнього образу публічної царини, викликів, з якими останній доведеться зіштовхуватися, нових професійних компетенцій державних службовців із необхідністю звертаються до аналізу актуальних чинників, які й даватимуть поштовх до видозмін. Зокрема, дослідник акцентує на *надзвичайному вибуху нових знань та технологічних інновацій*, особливо у сфері інформаційних наук, генетики, матеріалів, інструментарію, автоматизації та простору. Для державних менеджерів цей аспект важливий, насамперед, тому що під його впливом прискориться обчислювальна потужність, міжособистісна та міжнародна комунікація. Дер-

жавні службовці будуть змушені адаптуватися до абсолютно нових систем знань та технологій. Крім того, вони мають навчитися використовувати ці знання та технологічний потенціал на благо, а не руйнування суспільства. Технологічний світ майбутнього, нарощуючи свій потенціал, буде створювати загрозу для людини стати збоченою так званого «технологічного імперативу» [9], в результаті чого раціональні технічні інтереси можуть витіснити людину, її проблеми та цінності. Ті, хто працює на державній службі, будуть змушені знаходити способи використання передових технологій із метою підвищення, а не обмеження людської спроможності до лідерства, творчості та особистої відповідальності. І це прямо пов'язано з другою тенденцією, яка впливатиме на майбутнє публічного сектора.

Зміна інституційних моделей, що виникають внаслідок появи постіндустріальних економік та структур управління на основі інформації, знання та послуг. Р. Денхардт переконаний, що надалі навіть більше, ніж сьогодні, знання та інформація переважатимуть. У ситуації коли, знання – це сила, тоді той, хто володітиме знанням, насправді матиме силу. Хто ж буде цим суб'єктом? Учений пропонує два можливі сценарії. За першим знання будуть дедалі більше централізуватися, контролюватися й реалізовуватися через традиційні економічні та політичні процеси. Другий сценарій передбачає, що знання будуть поширені в усьому суспільстві, відповідно, відбуватиметься зростання, а не зменшення кількості людей, що володіють знаннями, своєю чергою, мають силу. Х. Клівленд припустив, що така можливість призведе до «сутінків ієрархії», які він вважає немисливими [6].

Що стосується кореляції цього чинника й державної служби, Р. Денхардт вважає, що державним службовцям доведеться навчитися впорядковувати інформацію, що сприятиме досягненню важливих суспільних цілей. Безперечно, для представників традиційного публічного адміністрування більш легкою видається організація інформації для технічно раціональних цілей або для цілей ієрархічного контролю, але нові умови створять виклик у формі організації інформації таким чином, щоб був активізований процес прийняття демократичних рішень, досягнення консенсусу, діалогу та обговорення.

Таким чином, людство отримає змогу організувати інформацію для кардинально нових суспільних цілей, для суттєвої реструктуризації управлінських структур. Публічна політика фор-

муватиметься громадянами, в результаті чого ми зможемо наблизитися до чистої демократії [7].

Наступна тенденція суспільного розвитку, яка вплине на зміст публічної сфери, – це *зростаюча інтеграція та глобалізація бізнесу, політики, культури, а також екологічні проблеми*. Глобалізація суспільства нині очевидна, через кілька десятиліть, на думку Р. Денхардта, ми можемо пережити вже трансглобалізацію, оскільки межі досягнення космосу розширюються. Глобальне мислення виборює передову позицію. Однак ми все ще часто міркуємо з точки зору традиційних установ, що мають оперувати в новому глобальному контексті. У зв'язку з цим постає низка питань, зокрема стосовно глобальних обов'язків бізнесу та урядів, стійкого розвитку та екологічної справедливості на глобальній основі тощо. Дослідник переконаний, що в межах публічного простору доведеться розробляти нові форми управління, які зможуть утримати баланс між локальними цілісностями та глобальними економічними та екологічними питаннями. Цей аспект пов'язаний, насамперед, з актуалізацією наукового та прикладного інтересу до поняття «спільнота» та усіх граней його політичного спектру.

Новий глобалізаційний досвід може проявитися, з точки зору Р. Денхардта, у вигляді нових взаємодій суспільних секторів новими та інноваційними способами, наприклад, шляхом створення політичних мереж, що складаються з різних груп (бізнес, уряд тощо) і разом займаються керівництвом суспільства. Оскільки є вже перші ознаки відповідної інтеграції, виразні розділові лінії між урядом та бізнесом можуть стати менш помітними, а функції рухатись вперед-назад між секторами, що раніше називались «державний» та «приватний».

Р. Денхардт вважає, що в контексті нових умов варто говорити про важливість «обов'язків», а не «функцій» уряду. Попри те, що переважно нинішня світова дискусія ведеться з приводу приватизації чи укладання контрактів (відповідно, стосується аспекту функцій), новий дискурс обов'язково зосередиться на публічних обов'язках і покладатиметься на мову етики, громадянства та суспільних інтересів.

Наступний чинник – це *демографічний та соціокультурний прогрес до дедалі більшого різноманіття і потенційних конфліктів*. Це питання пов'язане зі збереженням різноманітності в цілісності, якої прагне дослідник від ідеї спільноти. Про це свого часу красномовно писав Дж. Гарднер, зазначаючи, що «загальне благо» – це, насамперед, збереження системи, в якій всі люди

можуть у межах закону реалізовувати власні різні бачення загального блага і водночас взаємодіяти, роблячи соціальну систему прихильною і робочою. Гра конфліктуючих інтересів у межах спільних цілей – це драма вільного суспільства [10].

«Керувати плюралістичним суспільством завжди було складніше, ніж керувати однорідним, але це виклик, який постане перед державними службовцями в майбутньому. Дійсно, ми думаємо, що робота всіх державних службовців, у тому числі державних адміністраторів, буде чимось більшим, ніж направляти чи керувати нашими публічними організаціями. Завдання полягатиме не просто в «рулюванні» чи «веслуванні», а в «будівництві човна» [8].

Новий публічний менеджер будуватиме групи або мережі різноманітних інтересів, які зможуть ефективно працювати над вирішенням публічних проблем. Завдання державного адміністратора полягатиме у сприянні плюралізму, створенні можливостей для конструктивного інакомислення, збереженні самобутнього в індивідах і групах, наданні можливостей різноманітним групам спільно розробляти напрями майбутнього розвитку громади. Адміністратор буде відігравати істотну роль у зменшенні поляризації, навчанні поваги до різноманіття, будіванні коаліцій, вирішенні суперечок, веденні переговорів та медіації. Робота топових публічних менеджерів полягатиме у створенні громади.

І ще один останній чинник, який виділяє Р. Денхардт, – *ерозія довіри до традиційно структурованих установ*. Нині це явище кризових масштабів у всьому світі. У США, де п'ятдесят років тому біля 75% людей вірили в те, що уряд чинить правильно, нині ця кількість становить менше 25%. Крім того, є аналогічна ерозія впевненості в інших соціальних інститутах – бізнесі, праці, засобах масової інформації і навіть релігії.

Частина цієї проблеми, на думку Р. Денхардта, – це питання відчуження, тобто безглуздість або ізоляція. Люди відчувають, що основні соціальні інститути знаходяться поза їхнім контролем, що ними керують люди, яких вони не знають, люди, чії цінності, здається, сильно відрізняються від їх власних. З іншого боку, ця проблема пов'язана з поняттям неавтентичності. Для дослідника стосунки, інститут або суспільство є неавтентичними, якщо вони забезпечують появу чужості, поки основні умови відчужуються. Тобто, артикулюючи одне переконання, людина чи установа діє по-іншому, можливо, не знаючи або нехтуючи цим очевидним протиріччям. Неав-

тентична установа, як і індивід, не знає себе, а точніше, просто не зрозуміє.

Люди більше не знають тих, хто їх оточує, вони підозріло ставляться до інших. У той час як п'ятдесят років тому більшість американців вважала, що більшості людей можна довіряти, нині дві третини вважають, що людям не можна вірити. Якщо люди не довіряють одне одному, то не дивно, що вони не довіряють своїм установам, включаючи урядові.

Визначивши чинники, що впливають на майбутній контекст функціонування публічного простору, Р. Денхардт задається кількома надважливими питаннями, зокрема: 1) що треба знати державним адміністраторам; 2) що їм буде треба вміти робити; 3) якими ставленнями та цінностями вони мають володіти.

Намагаючись відповісти на власні питання, учений доходить висновку, що ці виникаючі тенденції, по-перше, вивернуть державне управління зсередини назовні, а по-друге, постануть догори дригом. Державне управління буде «вивернуте» тому, що внутрішня спрямованість управління в минулому замінюється зовнішнім фокусом, зокрема на громадянах та громадянстві. Державне управління буде «перевернуте» тому, що традиційна орієнтація «зверху-вниз» замінюється – не обов'язково підходом знизу-вгору, але системою спільного управління. У минулому державне управління було значною мірою зосереджене на тому, що відбувається в межах публічної бюрократії. Майбутнє вимагатиме кардинальної переорієнтації уваги на світ ззовні, особливо на світ громадян і громадянства.

Дослідник наголошує на тому, що, незважаючи на очевидну важливість постійного поліпшення якості надання послуг, ідея, що уряд має спочатку або виключно реагувати на егоїстичні, короткострокові інтереси «замовників» стає дедалі більш дискутованою. Насамперед, «замовників» уряду визначити набагато складніше, ніж замовників, приміром, закладу швидкого харчування. Це пов'язано з тим, що інтереси різних «замовників» суперечать тому, що вважається першочерговим для уряду. Часом «клієнти» уряду просто не хочуть його послуг. У приватному секторі багато залежить від тих клієнтів, які мають багато грошей і, відповідно, найбільше впливу. Такий підхід, на думку мислителя, є недоречним у державній політиці і доводить, що не всі правила ринку можуть бути імplementовані в публічну царину.

Суб'єктність громадянина не може бути зведена до функції клієнта в контексті демократичного

громадянства. Концентрація на відновленні відносин між владою та її громадянами веде до серцевини суспільних інтересів. Багато людей нині не довіряють уряду, але це не лише тому, що він погано працює. Це можна було б подолати підвищенням ефективності. По суті, це саме те, що новий публічний менеджмент намагається зробити – збільшити довіру шляхом запровадження принципу «працюй краще і витрачай менше». Але, на думку Р. Денхардта, цього недостатньо. Справжня причина недовіри людей до уряду полягає в тому, що вони не бачать реакції уряду на них, особливо стосовно питань етики та доброчесності. Щоб відновити довіру громадян до влади, державні установи мають бути чутливими.

У світі активного громадянства державні чиновники не зможуть обмежитися наданням послуг. Вони виконуватимуть функції примирення та посередництва. Безперечно, ці нові ролі потребуватимуть нових навичок: на зміну навичці контролю мають прийти навички посередництва, ведення переговорів та вирішення конфліктів.

Окрім того, ми вступатимемо в той період, коли діяльність публічної організації дедалі частіше буде здійснюватися за допомогою моделей командної роботи та спільного керівництва. Відповідно, є нагальна потреба переосмислити лідерство. У минулому лідерство було тісно пов'язане із владою і статусом. Той, хто прагнув лідерської позиції, спершу намагався закріпити позицію сили або впливу, а потім керувати та контролювати тих, хто «нижчий» в організації чи суспільстві. Мова керівництва мала рішуче авторитарний тон, підкреслюючи контроль і керування діями, якщо, насправді, не самим життям інших людей.

Більш сучасний погляд зосереджується не лише на лідері, а на кластерах людей, які працюють разом і ростуть разом. Лідерство розглядається як процес розвитку, функція, яка діє в межах групи, діяльність, в якій всі можуть і навіть мають брати участь. Лідерство відбувається там, де дія одного члена групи організації стимулює інших до більш чіткого розпізнавання своїх раніше прихованих потреб, бажань та потенціалів та спільної праці над виконанням завдань. Лідерство «заряджає». Незалежно від того, чи має людина звання лідера, якщо її дії підсилюють групу, вона здійснює лідерство.

Традиційно від лідера очікували, що він:

- 1) запропонує гарні ідеї щодо напрямку руху групи;
- 2) визначить мету, яку необхідно досягти;
- 3) здійснюватиме свій вплив або контроль у русі групи в заданому напрямі. Іноді це насправді пра-

цювало, напевно, тому, що група була напружена. Але часто, коли лідерство розчинялося в контролі, ситуація розпадалася. І політичний та організаційний ландшафти були насичені тими, хто прагнув скоріше контролювати, аніж заряджати енергією. Майбутнім лідером буде той, хто 1) допомагає групі чи організації зрозуміти її потреби та потенціал, 2) інтегрує та формулює бачення групи, 3) діє як тригер або стимул для групових дій.

Усвідомлюючи все вищезазначене, Р. Денхардт розробляє п'ять рекомендацій для публічних адміністраторів, які мають допомогти оптимізувати державно-управлінські процеси майбутнього. По-перше, державні адміністратори мають повністю підтримувати зусилля з розширення демократії, як у розумінні посилення громадянської участі, так і в сенсі утвердження цінностей демократії. Державна адміністрація має повернутися до своїх коренів у зобов'язанні зробити демократію придатною для сучасних умов. Нині ж це не завжди вдається. Фактично, державні установи мають добре розвинені, але часто надійно приховані тенденції до ізоляції від громадськості. Але новий сенс відповідальності за те, щоб демократія працювала, передбачає залучення громадськості та розширення цінностей демократичного управління.

По-друге, в міру розширення демократичного громадянства державні адміністратори мають визнати свої нові ролі стосовно громадськості. Державні менеджери в майбутньому не будуть здійснювати багато контролю, вони концентруватимуть власну діяльність на веденні переговорів, підтримці, вирішенні, вивченні, створенні та, найголовніше, турботі.

По-третє, державні адміністратори мають рухатися в напрямі розвитку демократичних форм організації та управління. Ідея розширення можливостей має стати превалуючою і реалізуватися в практиці управління, зокрема у формі спільного керівництва. Попри актуальність насправді мало компаній або агенцій публічного сектору нині намагаються її реалізувати. Але розширення прав і можливостей не є випадковою технікою управління в державному секторі, вона є невід'ємною частиною місії державних установ. На думку Р. Денхардта, демократичні уряди та всі їх асоційовані установи, за визначенням, мають прагнути розширення можливостей як співробітників, так і клієнтів.

По-четверте, учений стверджує, що ті, хто займається вивченням та практикою освіти з публічного адміністрування, мають брати участь

в інтеграції теорії та практики, роздумів та дій, університетів та громад. Треба шукати нові способи спільного залучення викладачів, співробітників та студентів до загального середовища, яке сприяє взаємному навчанню. Поєднання теорії та практика допоможе сформувати сильну прихильність до етики публічної служби та погляд на державне управління як морально-етичний орієнтир, безпосередньо пов'язаний з обслуговуванням та розширенням демократичного громадянства.

По-п'яте, упродовж всієї роботи з підготовки та практики державного управління, публічні адміністратори мають приділяти значну увагу їх спеціальній громадській ролі – державних службовців. Світовий досвід публічного управління доводить, що багато державних службовців є відданими ідеї державної служби, вони не керуються

жадібністю або власним інтересом. Вони мотивовані тим, що хочуть змінити ситуацію. По суті, вони натхненні своїм баченням кращого майбутнього для всіх.

Висновки. Протягом наступних десятиліть державні адміністратори знаходитимуться у значно складнішому світі та функціонуватимуть в умовах зовсім інших обставин. Їхня роль стане набагато складнішою, виводячи їх далеко за межі власних організацій та залучаючи до груп і громад усіх типів задля покращення умов у суспільстві. У такому світі лідерство буде рпоширеним і проявлятиметься в якості осіб та груп «підживлювати» інших. У таких зусиллях, сподівається Р. Денхардт, публічне адміністрування продовжуватиме надихатись найвищим і найблагороднішим покликом до служіння громадянам.

Список літератури:

1. Бойко Е.А., Меньшова В.Н. Ценности государственной службы России – от деклараций к действиям. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2017/01/01/>. (Дата звернення: 08.03.2020).
2. Левченко С.О. Нова публічна служба: основні принципи та особливості упровадження. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-4/doc/1/06.pdf> (Дата звернення: 11.03.2020).
3. Неліпа Д. Концепція «нової державної служби» Джанет і Роберта Денхардт. *Вісник державної служби України*. 2013. № 3. С. 12–15.
4. Солових В.П. Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 1. С. 18–25.
5. Хорошенко О.В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej19/PDF/18.pdf> (Дата звернення: 17.03.2020).
6. Cleveland H. The Twilight of Hierarchy: Speculations on the Global Information Society. *Public Administration Review*. Vol. 45. No. 1. P. 185–195.
7. Dahl R. On Democracy. Yale University Press, 2000. 217 p.
8. Denhardt R. The Future of Public Administration. *Public Administration & Management: An Interactive Journal*. 1999. 4, 2. P. 279–292.
9. Ellul J. The Technological Society, Vintage Books, Random House, New York, 1964. 272 p.
10. Gardner J. In Common Cause. Norton, 1972. 130 p.

Gandziuk K.A. ROBERT DENHARDT ON THE FACTORS OF CHANGES IN THE PUBLIC SECTOR OF THE XXI CENTURY

The article analyzes the tendencies of modern social development, which, according to the co-author of the concept of the new public service, Robert Denhardt, will be factors that will lead to significant changes in the content and form of public administration of the future. In particular, such factors as explosion of new knowledge and technological innovations; changing institutional models resulting from the emergence of post-industrial economies and governance structures based on information, knowledge and services; growing integration and globalization of business, politics, culture, and environmental issues; demographic and socio-cultural progress towards increasing diversity and potential conflict; erosion of trust in traditionally structured institutions have been researched. It is argued that in the context of these trends, civil servants will have to change their ways of thinking and acting. It is stated that new information and communication technologies will open up new opportunities for public administration in systematization and processing of data, accelerate internal and external communication. Postindustrial foundations of society will contribute not to the monopolization of knowledge and, accordingly, power in the hands of officials, but to dissemination among citizens, which will increase the importance of everyone as an active actor in public space. Contradictory trends in globalization and local communities will require the development of new governing institutions that will be able to maintain a fragile balance between them. Democratization of society as an acceptance of its pluralism will require reconciling public interests and resolving conflict situations. Society's distrust in social institutions, including the state, can only be overcome by participatory instruments, where responsibility will not belong to a single official, but will be a common sphere of all public actors who have discussed and made some public decision.

Key words: public administration, new public service, pluralism, participation, community.