

Кононенко І.А.

кандидат педагогічних наук,
докторант ННІ публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто загальні питання процесу управління змінами в умовах децентралізації влади. Розкрито сутність «управління змінами» та охарактеризовано сучасний стан процесу децентралізації в Україні. Висвітлено наслідки основних змін, що передбачені реформою, описано традиційні методи управління змінами. Наголошено на недостатньому усвідомленні публічними управлінцями необхідності використання сучасних методів, механізмів та інструментів, які дозволяють ефективно впроваджувати зміни. Акцентовано, що публічні управлінці в практичній діяльності досі використовують застарілі методи управління. Зауважено, що формування дієвої системи управління змінами в науковій літературі розглядається переважно щодо бізнес-структур та лише частково досліджується в інших сферах діяльності. Охарактеризовано суспільні зв'язки та відносини в різних сферах життєдіяльності суспільства, в основі яких лежить механізм управління змінами. Порушується питання пошуку шляхів досягнення високого рівня вчасної реакції на зміни та адаптації до змін у ендogenous та екзогенному середовищі. Наголошено на важливості використання сучасних інструментів і практик менеджменту змін у процесі публічно-управлінської діяльності в умовах реформування в Україні. Розкрито основні визначення категорії «зміни» та встановлено, що за мету процесу управління змінами ставиться забезпечення переваг і бажаних результатів зміни. Зазначено, що вимогою управління змінами є допомога кожному впливати на процес змін та адаптуватися до змін у напрямі досягнення успіху, а управління змінами в системі публічного управління має відбуватися на користь суспільства. Наголошено на відсутності ознак широкого використання сучасних теоретичних надбань менеджменту змін у практичному середовищі у сфері публічного управління.

Ключові слова: зміни, децентралізація, стратегія, розвиток, управління, публічне управління.

Постановка проблеми. Рух України до демократизації суспільних відносин, підвищення рівня життя населення та забезпечення сталого розвитку не можливі без дієвих реформаційних перетворень у державі. Політичні, соціальні та економічні трансформації, що беруть свій початок з 2014 року, вже переконали суспільство в потребі швидких змін. Водночас науковці та практики у сфері публічного управління наголошують на недостатньому усвідомленні публічними управлінцями необхідності використання сучасних методів, механізмів та інструментів управління, що дозволять ефективно впроваджувати такі зміни.

Управління змінами сьогодні є прогресивною управлінською технологією в розвинутих державах. Використання цієї концепції менеджменту охоплює широке коло напрямів різних сфер людської життєдіяльності. Водночас уже апробовані та теоретично опрацьовані інструменти менеджменту змін не знайшли широкого впровадження у практичну діяльність публічного управління в Україні.

Для багатьох публічних управлінців різні методи менеджменту змін залишаються невідомими, що підтверджується все ще значним поширенням використання традиційних підходів (командно-адміністративних методів, методів функціонального менеджменту тощо) у практичній діяльності. Також зауважимо, що формування дієвої системи управління змінами в науковій літературі розглядається переважно стосовно бізнес-структур та лише частково досліджується в діяльності інших (державних, громадських тощо) організацій та майже зовсім не аналізується в процесі впровадження реформаційних змін на різних рівнях публічного управління. Зазначене спонукає до пошуку шляхів поширення можливостей менеджменту змін у системі публічного управління.

Аналіз останніх досліджень. Американські дослідники продовжують активні пошуки дієвих механізмів використання менеджменту змін у практичній діяльності на різних рівнях публічного управління. Особливу увагу теоретичним та

практичним питанням цієї управлінської технології приділили У. Бридж, В. Дзюндзюк, П. Друкер, Т. Кужда, К. Левін, Т. Маматова, К. Хюберт, Дж. Хубер, Ю. Шаров та інші. Однак у вітчизняних наукових розробках, що присвячені проблемі управління змінами, деякі аспекти потребують подальших досліджень. Зокрема, недостатньо розробленими є питання можливостей використання певних моделей та інструментів управління змінами в суспільних системах в умовах децентралізації влади.

Мета статті. Дослідження процесу управління змінами в суспільних системах та напрямів використання менеджменту змін у публічно-управлінській діяльності в умовах впровадження реформ.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, динамічний розвиток передбачає прийняття системою внутрішніх факторів та зовнішніх впливів, що обумовлює зміни її окремих підсистем (політичної, економічної, соціальної, культурної тощо). При цьому жодна підсистема не може діяти й розвиватися сама по собі, для продовження свого існування вона вимагає наявності інших підсистем і забезпечення їхнього спільного розвитку [1]. Так, в основі суспільної системи лежать суспільні зв'язки та відносини в різних сфери життєдіяльності суспільства, а в основі розвитку такої системи лежить механізм управління змінами в ній. Неврівноважений стан будь-якої системи приводить її в точку біфуркації (ставить перед вибором подальших шляхів розвитку). Для біфуркації завжди характерна швидкість змін стану при слабкому впливові на систему, а кінцевим результатом біфуркації є кардинальні зміни стану системи, її структури [2]. Отже, у такому випадку актуалізується питання пошуку шляхів досягнення високого рівня вчасної реакції на зміни та адаптації до змін ендогенного та екзогенного середовища, від яких залежить ефективність пристосування системи (підсистеми) до нових умов функціонування. Водночас варто порушувати питання і про адекватність управління змінами, яка демонструє, наскільки певні заходи виявляться дієвими для подальшого функціонування системи в нових умовах.

Використання сучасних інструментів і практик у процесі публічно-управлінської діяльності в умовах реформування в Україні є одним із головних завдань сьогодення. Сьогодні філософи, політологи та політичні діячі мають окремі погляди щодо процесу впровадження реформ в Україні, та адаптивності їх, а в науковій літературі продовжується пошук та обґрунтування найефек-

тивніших шляхів реформування. Проте більшість розробок сучасних дослідників, що стосуються менеджменту змін лише частково зачіпають проблеми системи публічного управління в умовах реформування.

У загальному розумінні управління змінами – це процес впливу, який на початку стосується конкретних об'єктів, визначає, що концептуально має змінитись (процес впливу на майбутнє). Управління змінами застосовують у процесі управлінської діяльності для підвищення ймовірності успіху. Слід наголосити, що основні розробки теоретичних положень менеджменту змін, пошуку шляхів їх імплементації в практичну діяльність у публічній сфері беруть свій початок за межами України. Сьогодні можна зустріти такі визначення категорії «зміни»:

– це проєкт, ініціатива або рішення, що впроваджується в організації для покращення способів виконання робіт, вирішення проблемних питань або використання можливостей [3] (у такому випадку варто розмежовувати розуміння категорії «зміни» та «проєкт» (унікальне починання, одноразова послідовність дій, комплекс заходів). Управління змінами спрямовано на людські зміни, а управління проєктами – на бізнесові або технічні зміни, тобто управління змінами може досліджуватись у межах управління проєктами, що зачіпають людські ресурси;

– це системний підхід до роботи зі змінами; структурований спосіб застосування інструментів, знань і ресурсів для ефективного стимулювання успіху організації [4];

– це збалансована система управління ресурсами, пов'язана зі змінами; сукупність робіт, які полягають у [5]: 1) визначенні та впровадженні нових цінностей, стосунків, норм, стилю поведінки в межах організації, які підтримують нові способи виконання роботи й переборюють опір змінам; 2) досягнення консенсусу між споживачами й зацікавленими сторонами щодо певних змін, реалізованих для більшого задоволення їхніх потреб; 3) планування, тестування і впровадження всіх аспектів переходу від однієї організаційної структури чи бізнес-процесу до іншого;

– це процес, інструменти і методи для управління людською стороною змін, що спрямовані на досягнення необхідного результату [6].

Як можна побачити, незалежно від визначення категорії «зміни» за мету процесу управління змінами ставиться забезпечення переваг і бажаних результатів зміни. При цьому вимогою управління змінами є допомога кожному впливати на процес

змін та адаптуватися до змін у напрямі досягнення успіху. Зазначимо, що простий опис змін не призводить до їх реалізації, оскільки процес створення та реалізації змін є кропіткою роботою, яка вимагає обов'язкового його розуміння, особливо в публічній сфері. До переліку проблемних питань процесу управління змінами належать проблеми прийняття рішень, оскільки зміни зовнішнього та внутрішнього характеру впливають на їх ухвалення, а самі рішення приймаються в умовах підвищеного ризику [7].

У науковій літературі представлені такі традиційні методи управління змінами [4]: 1) орієнтовані на людей та культуру – розрахований на широку залученість та активність громадськості, дозволяє підвищити рівень свідомості громадян, залучити їх до вирішення проблем свого регіону та покращити групові та індивідуальні процеси; 2) орієнтовані на завдання та технології – спрямовані на проведення змін безпосередньо в роботі певних організацій; 3) методи орієнтовані на структуру і стратегію – зміна ролей і відповідальності в організаційній структурі, перерозподіл повноважень, перегляд цілей та місії. Так, Ю. Боковикова [8] детально розглядає наявні підходи до управління змінами на рівні територіальної громади та наголошує на ефективності використання інформатизаційного; програмно-цільового; соціально-психологічного та політичної незаангажованості місцевих чиновників. Зауважимо, що будь-яку модель управління змінами необхідно адаптувати до певної сфери використання, у процесі чого формуються переваги, недоліки та особливості застосування наявних моделей.

Будь-які внесені зміни впливають на одну або декілька сфер одночасно: процеси, системи, структуру, а управління змінами є безперервним замкнутим циклом, оскільки вирішення одних проблемних питань знову викликає зміни. Отже, на першому етапі управління змінами важливо усвідомити, що цей процес не може мати жорстких термінів, а прагнення до досконалості в соціальному середовищі є перманентним процесом. Саме ж управління змінами в системі публічного управління має відбуватись на користь суспільству (має право і зацікавлена брати активну участь в управлінні), яке, внаслідок впроваджених змін, отримає матеріальні, соціальні, екологічні зиски.

Ступінь участі лідерів у процесах реформування в Україні, питання про те, як і кому передається відповідальність і повноваження у процесі здійснення реформ, варіюється, однак демонструють, що в процесах здійснення реформ недостат-

ньо використовуються знання в галузі управління змінами. Зазначене стосується саме нашої країни, оскільки імпульс передачі влади від центру до громад зумовлений швидше політичними проблемами, а не проблемами відповідного сектору [9].

Загальновідомо, що головною стратегічною метою проведення реформ є створення комфортного та безпечного середовища для життя людей. Рух до досягнення цієї мети відбувається шляхом формування ефективної системи влади на всіх рівнях публічного управління. Сьогодні центральний апарат влади вже не може одразу помічати, вчасно виявляти та швидко реагувати на різні проблеми, що виявляються на найнижчому рівні. Завдяки децентралізації, державні органи влади зможуть швидше реагувати на зміни в суспільстві та зміни в кожному з регіонів. Управління змінами в умовах децентралізації має відбуватися на користь громад, оскільки саме вони представляють інтереси та описують проблеми відповідної території (соціальні, матеріальні, екологічні та інші), а також спрямовують свою діяльність на їх вирішення. Отже, для успішної реалізації реформи децентралізації влади варто підвищити рівень уваги до менеджменту змін, що сприятиме модифікації поведінки управлінців в умовах змін.

Громади, які складаються з жителів сіл та міст, уже сьогодні не лише самостійно визначають та вирішують проблеми конкретного регіону, а і є потужним генератором ідей подальших змін та їх реалізації. Зазначене сприяє прискоренню механізму впровадження змін. На рис. 1 представлено динаміку формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Відповідно до плану дій уряду у 2020 році реформа децентралізації завершиться, а у 2022 році очікується внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для завершення цієї реформи. До цього часу місцеві ради базового рівня мають бути на 100 % об'єднані у спроможні територіальні громади.

Нині в контексті децентралізації управління стратегічними змінами є найбільш обговорюваним напрямом у науковій літературі. Запровадження таких змін є не лише пріоритетом розвитку публічної сфери, а й невідкладною умовою подальшої інтеграції України в міжнародний простір. Управління стратегічними змінами є цілеспрямованим формуванням перетворень у довгостроковій перспективі. Саме стратегічні зміни, залежно від часового критерію ефективності, можуть бути спрямовані на: 1) підтримку адаптивного функціонування (короткостроковий аспект);

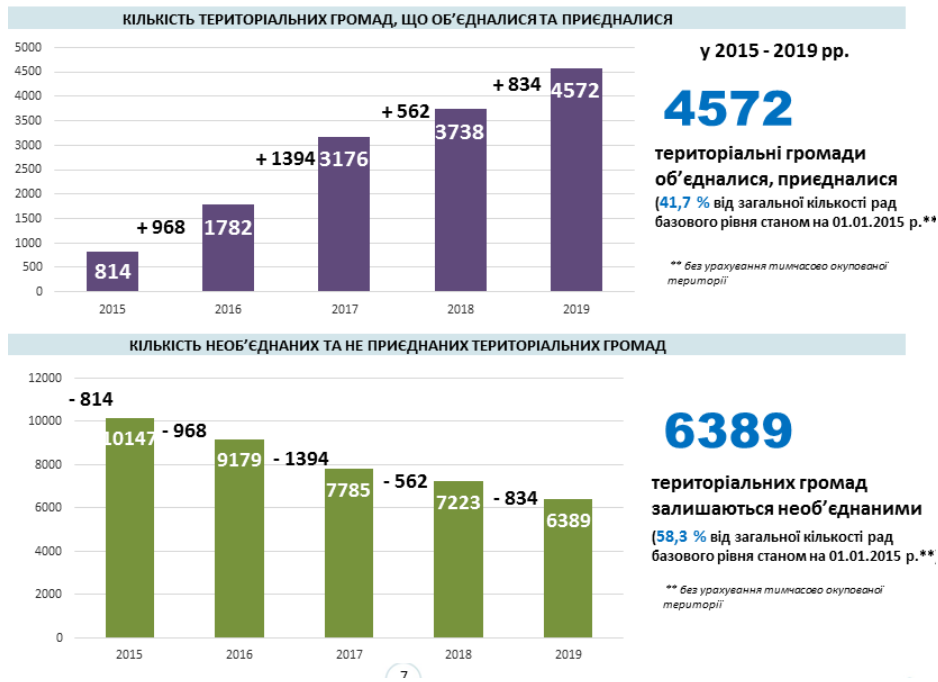


Рис. 1. Динаміка формування об'єднаних територіальних громад 2015-2019 рр. [10]

2) безпосередній розвиток (середньостроковий аспект); 3) своєчасне трансформування всіх сфер життєдіяльності (довгостроковий аспект). Так, О. Гусєва доцільно виділяє декілька рівнів стратегічних змін: 1) зміна підходів до управління територією (може реалізовуватись шляхом модернізації органів публічної влади); 2) радикальні зміни (пов'язані зі структурними перетвореннями галузей економіки); 3) помірні перетворення (в умовах впровадження стратегічних змін лише частково); 4) звичайні зміни (проведення перетворень у системі брендингу територій); 5) незмінний підхід (спостерігається при реалізації тієї ж стратегії) [11]. Проте варто наголосити на відсутності будь-яких ознак використання сучасних теоретичних надбань менеджменту змін у практичному середовищі у сфері публічного управління, що

не дозволяє більш ефективно проводити процес реформування в Україні.

Висновки. Сучасні можливості використання дієвих методів та інструментів менеджменту змін у системі публічного управління дозволяють реалізувати процес проведення реформ із максимальною ефективністю. Необхідність впровадження дієвих механізмів та підходів управління змінами в практичну діяльність зумовлена вимогою часу, особливо в умовах децентралізації влади в Україні. Для уникнення розриву між плановими очікуваннями та результатами впровадження змін необхідно акцентувати увагу на переконанні й залученні до цього процесу як управлінців, так і громадськості. Зауважимо і про доцільність використання адаптації до змін за рахунок угод та переговорів, компромісів, що дозволяє уникнути конфліктів.

Список літератури:

1. Руденко О.М. Моделі-підходи до аналізу поняття «суспільна стабільність». *Державне управління та місцеве самоврядування*. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. №1. С. 25. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01\(1\)/Rudenko.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01(1)/Rudenko.pdf)
2. Словник системного аналізу в державному управлінні / Ю. П. Сурмін, Л. Г. Штика, В. Д. Бакуменко, Л. М. Гогіна. К. : Вид-во НАДУ, 2007. 148 с.
3. Definition of Change Management. Prosci. URL : <https://www.prosci.com/resources/articles/change-management-definition>
4. The Ultimate List of Change Management Tools to Drive Change Like a Pro. Creately. URL: <https://creately.com/blog/diagrams/change-management-tools-list/>
5. Кузьмін О. Є., Яцура В. В., Грибик І. І., Гришук А. М., Смолінська Н. В. Управління змінами: навчальний посібник. Львів: Національний університет «Львівська політехніка», 2014. 355 с.

6. Project management. I. Project Management Institute. II. Title: PMBOK guide. URL : https://repository.dinus.ac.id/docs/ajar/PMBOKGuide_5th_Ed.pdf
7. Zhinko D. How Salesforce change management may reduce change pain. ScienceSoft. 2018. URL: <https://www.scnsoft.com/blog/salesforce-change-management>
8. Боковикова Ю. В. Підходи до управління змінами на рівні територіальної громади. *Державне будівництво*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_4.
9. Урядовий портал. Реформа децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>
10. Державний сайт «Децентралізація дає можливості». Динаміка фомування об'єднаних територіальних громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/about#gallery-5>
11. Гусева О. Ю. Управління стратегічними змінами: теорія і прикладні аспекти: монографія. Донецьк: Ноулідж, 2014. 395 с.

Kononenko I.A. MANAGING CHANGES IN THE CONTEXT OF REFORM IN UKRAINE

The article discusses the general issues of the process of change management in the conditions of decentralization of power. The essence of «change management» is revealed, and the current state of the decentralization process in Ukraine is described. The consequences of the main changes envisaged by the reform are highlighted, traditional methods of change management are described. Attention is focused on the lack of awareness by public managers of the need to use modern methods, mechanisms, and tools that allow the effective implementation of changes. It is emphasized that public managers still use outdated management methods in their practical activities. It is noted that the formation of an effective change management system in the scientific literature is considered main with business structures and is only partially investigated in other fields of activity. The article characterizes public relations and relationships in various spheres of society, which are based on the mechanism of change management. The question of finding ways to achieve a high level of timely response to changes and adaptation to changes in the endogenous and exogenous environment is raised. The importance of using modern tools and practices of change management in the process of public management activities in the context of reform in Ukraine is noted. The main definitions regarding the category of «changes» are disclosed, and it is established that the purpose of the change management process is to ensure the preferences and desired results of the change. It is stated that change management requires to help everyone to influence the process of change and adapt to changes in the direction of success, and change management in the public administration system should be in favor of society. It is noted that there are no signs of widespread use of modern theoretical achievements of change management in the practical environment in the field of public administration.

Key words: changes, decentralization, strategy, development, management, public administration.