

УДК 321

ДЕМ'ЯНЧУК О.П., Національний університет "Кієво-Могилянська академія", м. Київ, Україна

Дем'янчук Олександр Петрович – кандидат фізико-математичних наук, доцент, завідувач кафедри політології Національного університету "Кієво-Могилянська академія". Коло наукових інтересів – політичні аспекти глобального розвитку та державотворчі процеси в Україні.

Відповідність нинішньої системи управління й вироблення державної політики вимогам суспільства знань

Аналізується теоретичний аспект сучасної української політики та управління суспільним розвитком в умовах інформаційної епохи.

The theoretical aspect of modern Ukrainian policy and direction of public development in the information epoch is analyzed.

Наука про публічну політику сформувалася на початку 1950-х років і з того часу перетворилася на одну з потужних галузей знань про способи управління суспільним життям. Нині налічується принаймні 10 різних моделей, що описують цей об'єкт у різних аспектах – інституційному, раціонального прийняття рішень, суспільного вибору, групових інтересів тощо.¹ На пострадянському просторі замість назви "публічна політика" (*public policy*) вживається термін "державна політика", про що вже неодноразово точилися дебати між двома українськими школами аналізу політики.² (*Зберігаючи вірність поглядам своєї школи, далі вживатиму термін "публічна політика", якщо вживання іншого терміну не буде продиктоване потребою обговорення*).

Розробка і здійснення публічної політики в будь-якій країні відбувається за певними ustalеними процедурами. Інституційна модель описує, які актори політики беруть участь у цьому політичному процесі (політичні партії, законодавча, виконавча, судова гілки влади тощо), як вони взаємодіють між собою на різних етапах цього процесу. І хоча принципи розробки і здійснення публічної політики загалом однакові, все ж кожна країна, кожна політична система вирізняється певними особливостями цих процесів.

Ці особливості в першу чергу проявляються у порядку визначення цілей і встановлення

пріоритетів, структурі управлінської ієрархії та співвідношенні повноважень окремих акторів політики, а також розмірах і силі впливу "горизонтальної" складової публічної політики.³ Скажімо, цілі й пріоритети політики безпосередньо пов'язані з цілями й пріоритетами стратегії розвитку нації, яка, у свою чергу, має враховувати стан суспільства, тенденції змін, що відбуваються у ньому, процеси, що протікають навколо цієї нації тощо.

Слід зазначити, що сукупність характеристик, принципів і процедур публічної політики також можна уявити собі як особливого виду публічну політику і відповідно застосувати для її дослідження методологію аналізу публічної політики. Інакше кажучи, „політика формування політик” так само несе в собі певні закономірності, як і, скажімо, освітня або транспортна політика чи політика в галузі охорони здоров'я, зовнішня, енергетична тощо.

У цій роботі пропонується розглянути сучасну українську "державну політику розробки і здійснення державних політик" з точки зору відповідності її цілей, пріоритетів, принципів розробки і впровадження тим новим якість, що поступово формуються в суспільстві й уже зараз визначають місце країни у світовій "ієрархії" та перспективи її "підвищення у класі".

Суспільство знань та інноваційне суспільство

В науці відомі декілька підходів до опису розвитку людства. Для нас найвідомішою є типологія марксизму, за якою людство проходить у своєму розвитку стадії від первіснообщинного ладу через рабовласницький, феодальний, капіталістичний до комуністичного суспільства з його безкласовістю, безконфліктністю, відсутністю держави як такої тощо.⁴ Цей підхід у своїй основі містить уявлення про розвиток людства як результат постійного конфлікту між рівнем продуктивних сил і характером виробничих відносин.

Інший підхід, уже тривалий час популярний у західній науковій і публіцистичній літературі, не так давно опинився у центрі уваги і у нас. Він базується на порівнянні різних епох розвитку людства на основі типу товарів, що переважають у виробництві й обміні, та характеру їх споживання. За цим підходом, суспільство до нинішнього часу вже пройшло через аграрну, індустріальну та інформаційну епохи і вступило в епоху знань.

Зупинімося на мить на пройдених етапах розвитку суспільства. **Аграрне** суспільство головним продуктом виробництва мало продукцію природного походження, що проходила більш-менш складну обробку. Відповідно головну роль відігравала вимога ретельно виконувати операції, які вже виконувалися десятками попередніх поколінь. **Індустріальна** епоха розвитку суспільства відзначалася постійним ускладненням виробництва штучно створених матеріальних товарів, а виробнича й управлінська діяльності полягали у встановленні, дотриманні й оновленні стандартів. **Інформаційний** етап розвитку людства вивів на чільне місце нематеріальний продукт – інформацію, тобто, відомості про щось чи про когось, які можна використати для виробництва матеріальних і духовних благ і задоволення загальнодержавних, регіональних, групових чи індивідуальних інтересів. І, нарешті, **суспільство знань** відрізняється переважанням саме нематеріальних продуктів виробництва в суспільному житті. Якщо визначити **інформацію як продукт суспільної обробки та застосування об'єктивних даних, отриманих від дослідження природних і суспільних процесів**, то, на відміну від неї, **знання виступатимуть продуктом індивідуальної обробки та застосування інформації**. Отже, епоха знань – індивідуалістична за своєю природою, а отже, вона потребує особливих

способів управління порівняно з колективістськими попередніми епохами.

Американський дослідник Артур Харкінс подає такі характеристики цієї епохи:⁵

“Ми вступаємо в епоху знань, де відбуваються швидкі зміни; де зоною дії громади є увесь світ; де люди обмінюються інформацією й послугами [з її обробки та інтерпретації – О.Д.]; і де завдяки новим технологіям люди можуть миттєво дізнатися, що відбувається у більшості інших місць світу. Щоб бути успішним у цю епоху, людина повинна вміти ефективно використовувати ресурси, вміння спілкування з іншими, інформацію, технології, базові, ментальні й особисті здібності... До цього лише від [інтелектуальної] еліти вимагалось вміти працювати з масивами... інформації, що скеровує зусилля людей у потрібному напрямку, та й це відбувалося лиш у малих спільнотах. В епоху знань інформація може бути доступною для кожного... і для конкурентоздатності нації вона потребує значно більшої, ніж раніше, кількості працівників і громадян, які... здатні йти в ногу з [соціальними й технологічними. – О.Д.] змінами, використовуючи ініціативу, творче мислення й технологічні знання.”

Епоха знань характеризується такими особливостями:

- **Розподілений розум** – інформаційні технології проникають в усі куточки бізнесу, освіти і суспільної діяльності (включно з діяльністю політичною й управлінською).
- **Масовий індивідуалізм** – різноманітність особистих якостей і здібностей зростає експоненційно і вносить основні зміни в стиль життя і праці, бо завдяки “розподіленому розумові” кожна людина, яка має необхідні й достатні вміння і здібності, може будувати свій розвиток незалежно від інших і тим самим посилювати різноманітність членів однієї громади, одного суспільства.
- **Об'єднання різноманітностей** – для діалектичного протистояння змінам і одночасно посилення змін люди прагнуть до об'єднання. Часом це об'єднання виступає в явному вигляді – як інститути громадянського суспільства, але здебільшого воно залишається прихованим, тимчасовим, ситуативним, таким, що криється в корпоративній культурі, сім'ї та всередині самої особистості. Проте з прискоренням змін і посиленням їх тиску об'єднання різноманітностей ставатиме все очевиднішим.

У численних наукових і публіцистичних

| ІНФОРМАЦІЙНА ПАРАДИГМА | ПАРАДИГМА ЕПОХИ ЗНАТЬ |
|--|---|
| Підхід: “Скажи мені, що робити і як ви хочете, щоб я це зробив, і я виконаю” | Підхід: “Тепер, коли ми погодили між собою, якого результату прагнемо, я скажу вам, як я збираюся їх досягти, а потім допоможіть мені дістати необхідні для цього ресурси” |
| Характеристики: <ul style="list-style-type: none"> • Дотримання встановлених стандартів у мисленні, навчанні й роботі • Адаптація до існуючих методів і ресурсів • Готовність сприймати вказівки від керівництва • Вирішення проблем виконується з використанням існуючих підходів і систем | Характеристики: <ul style="list-style-type: none"> • Взаємна домовленість стосовно стандартів • Самоорганізація людини в навчанні й роботі в умовах спільного визначення необхідних ресурсів • Готовність сприймати пропозиції і від керівництва, і від товаришів • Гнучкі системи створення можливостей |
| Спрямування: <ul style="list-style-type: none"> • Повторюване мислення й виконання виробничих операцій • Особисті потреби, підкорені потребам виробництва • Особистий внесок додається до заздалегідь структурованого порядку | Спрямування: <ul style="list-style-type: none"> • Швидкозмінне, інноваційне мислення й виконання виробничих операцій • Особисті потреби переплітаються з суспільно бажаними результатами • Особистий внесок переплітається з варіантами вибору на користь і суспільству, і окремій особі |

працях висловлюється переконання, що сучасне українське суспільство живе в інформаційну епоху. Лиш останнім часом у публічних виступах деяких політиків і провідних учених-суспільствознавців став лунати термін “суспільство знань”. Щоб розділити ці дві епохи в розвитку суспільства, погляньмо, як Артур Харкінс у своїй роботі порівнює суспільну парадигму, притаманну інформаційній епосі, з парадигмою епохи знань:

Управління суспільним життям в умовах інформаційної епохи та епохи знань

На всіх попередніх етапах розвитку суспільства управління суспільним життям здійснюється невеликою групою осіб, які успадкували або отримали внаслідок виборів право ухвалювати рішення й контролювати їх виконання іншими. Якщо поглянути на історію розвитку держави як інституту управління суспільними справами, то ми побачимо довгий ланцюг конфліктів, викликаних змінами в суспільстві й жорсткістю державного апарату, що протидіє цим змінам або намагається привести їх до раніше встановлених стандартів. Держава покликана забезпечити стабільність у суспільстві, проте, що стабільніша структура, то менша її гнучкість, тобто, вона все менше й менше здатна реагувати на нові потреби населення, а отже, неминуче виникнення конфліктів між державною машиною й громадянським суспільством.

Таким чином, при переході від все ще колективного інформаційного суспільства до значно індивідуалістичнішого суспільства знань держава, що претендує на роль натхненника й провідника суспільних змін, перетворюється на гальмо, підтримуючи порядок нижчого рівня в системі, що все більше

ускладнюється. Розгляньмо детально характеристики й процедури сучасного державного управління у світлі парадигми епохи знань.

• *Держава являє собою чітко структурований стабільний суспільний інститут, для змін у якому необхідні значні зусилля.* Підготовка, ухвалення, виконання політичних та адміністративних рішень і контроль за цим процесом потребують існування певних чітко окреслених інституцій, що споживають суспільні ресурси для своєї діяльності, тобто, для розподілу й розміщення (знову таки) суспільних ресурсів у відповідних галузях суспільного життя. Спонтанні або приховані зміни в суспільстві можуть суттєво зменшити потребу чи корисність цих інституцій, проте їх скасування, як правило, потребує значно більших зусиль і ресурсів, ніж підтримання безперервного (хоча й марного) існування, і реформи державних інститутів, як і зміни публічних політик, за які вони відповідають, за рідкісним винятком здійснюються “інкрементально”.⁶

• *Інституційний ізоморфізм загання державне управління в жорсткі рамки “загально-прийнятих моделей”, відкидаючи або спотворюючи культурні й субкультурні особливості суспільних чи етнічних груп і цілих націй.* Теорія інституційного ізоморфізму, запропонована Полом ДіМаджо і Вальтером Пауелом, показує, що управлінські, в тому числі державні інституції у своєму розвитку схильні до копіювання чи, принаймні, наслідування одна одною, в результаті чого вся система управління стає відносно однорідною, що неминуче знижує її

ефективність у тих галузях суспільного життя, які потребують “м’якого”, варіативного управління – освіти, соціальному забезпеченні, культурі тощо.⁷ Ба більше, модернізаційні підходи, що використовуються менш розвиненими державами у побудові своїх органів управління, прямо вимагають копіювання (тобто, свідомого досягнення ізоморфізму) інституцій розвинених західних країн, внаслідок чого традиції окремої нації можуть вступити в суперечність з запропонованими моделями, що викличе неминучі конфлікти між суспільством і системою державного управління.

- **Ухвалення і виконання рішень стосовно публічних політик в інформаційну епоху відбувається переважно верхівкою системи управління, що неминуче відсікає велику кількість варіантів суспільних дій і знижує ефективність використання суспільних ресурсів.** Звичайно, порівняно з індустріальним суспільством, де підтримання порядку полегшується простотою системи управління й відносно невеликою кількістю виробничих операцій, інформаційна епоха вимагає помітно складніших управлінських дій, але все ж головною відмінністю між цими двома епохами є спосіб збирання, обробки і використання інформації для ухвалення й виконання рішень. Управлінський сигнал має скеровуватися до кожного виконавця, що вимагає постійного розширення й ускладнення управлінської системи. А, як відомо, розростання бюрократії неминуче веде до зниження ефективності її діяльності, збільшення кількості помилок і втрат суспільних ресурсів.⁸ Для суспільства знань, як випливає з наведеної вище таблиці, характерне виникнення/утворення мереж розробників і виконавців рішень,⁹ що вимагає радикальних змін у принципах формування й передачі “управлінського сигналу”.¹⁰
- **“Фордистська” модель суспільного виробництва (модель конвеєра), притаманна індустріальному суспільству, в умовах інформаційного суспільства трансформується в “полі-, або “неофордизм”, тобто, сукупності виробничих елементів, всередині кожного з яких зберігаються основні принципи фордизму, і система в цілому набуває нової якості завдяки зростанню кількості цих елементів і ускладненню їх поєднань.** Замість ієрархічних бюрократичних організацій, притаманних фордизму індустріального суспільства, в умовах неофордизму в інформаційну епоху на перший план виходять “допоміжні” організації, в основі яких лежить гнучкість завдяки їх численності. Суспільство знань,

для якого характерні високий ступінь самоорганізації й гнучкість у створенні та використанні можливостей, вимагає пост-фордистського підходу до управління, інакше кажучи, потребує наявності “допоміжних” (не адмініструючих, а підтримуючих) організацій, що відзначаються високою **функціональною** гнучкістю. Таким чином, на етапі суспільства знань система державного управління не може бути побудована за галузевим принципом, ба більше, вона не може взагалі бути жорстко інституційованою.

Вимоги до системи державного управління в епоху знань

Виходячи з наведених вище міркувань, можна приблизно сформулювати вимоги і намітити бажану структуру системи державного управління в епоху знань. Перш за все, варто визначити головну мету діяльності системи державного управління. Якщо в періоди переважання матеріального виробництва головним завданням державної влади було самозбереження для забезпечення наступництва у виробництві й споживанні суспільного продукту, то в епоху переважно нематеріальних товарів широкого вжитку державне управління має піклуватися здебільшого про нівелювання або компенсацію негативних наслідків неминучої нестабільності та непередбачуваності в розвитку суспільства.¹¹

Отже, перше питання, що необхідно поставити до сучасної системи державного управління, таке: *Яку частку в загальних управлінських заходах складають міжгалузеві програми і проекти? Тобто, наскільки надійно й ефективно галузева система управління вирішує комплексні суспільні проблеми?*

Відомо, що практично всі суспільні проблеми, на вирішення яких спрямовується та чи інша публічна політика, є **комплексними** (зачіпають різні сторони суспільного й індивідуального життя), **суб’єктивними** (будь-яка суспільна проблема проявляється у сприйнятті її різними людьми чи політичними силами, а отже, одна й та сама конфліктна ситуація в суспільстві може бути подана суттєво по-різному), **штучними** (проблеми, на вирішення яких спрямована та чи інша публічна політика, є штучними реконструкціями конфліктів чи недоліків, що насправді існують у суспільстві) та **динамічними** (будь-яка суспільна проблема не залишається незмінною в часі, а може загострюватися чи інколи пом’якшуватися завдяки процесам, що відбуваються в інших галузях суспільного життя).¹² В умовах індивідуалізованого суспільства в епоху знань відбувається подрібнення суспільних проблем, утворення нових поєднань і спонтанне їх вирішення чи, навпаки, загострення. Утворення виробничих та суспільних мереж і спільнот

вимагає, щоб державне управління відмовилося від практики “визначення проблем” і їх ієрархізації за можливістю й вигідністю розв’язання, оскільки при цьому марно витрачаються великі суспільні матеріальні та нематеріальні ресурси. Замість цього варто розглянути принципи “фрагментованого” управління, ґрунтованого на співробітництві бюрократичних, виробничих, торговельних та споживчих одиниць різного рівня – від центрального до найнижчого місцевого/ громадського (квартирного, будинкового,

сімейного).

Окремо слід сказати про вимоги до кваліфікації працівників системи управління. В умовах галузевого підходу чиновники кожної управлінської установи повинні бути фахівцями перш за все в тій галузі, до якої належить ця установа. Інформаційне суспільство відкриває можливості для співпраці управлінських установ між собою під єдиним керівництвом (скажімо, Кабінетом Міністрів). Проте і в цьому випадку прийняття комплексних рішень, розроблених у процесі такої співпраці, потребує

¹ Детально ці та інші моделі описані в книзі: Томас Р. Дай. Основи державної політики. – Одеса: АО Бахва, 2005.

² Див., наприклад: О.Дем’янух. Публічна політика в системі управління суспільним життям / Система розробки і здійснення публічних політик в Україні / Під заг. ред. О.Дем’януха. – К.: Факт, 2004. – С. 5-21; В.Тертичка. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Основи, 2002. – С. 38-39.

³ Стосовно вертикальної й горизонтальної складових публічної політики див.: Г.К.Колбеч. Політика. – К.: Видавничий дім “КМ Академія”, 2004. – С. 49-52.

⁴ Ф. Енгельс. Походження сім’ї, держави.

⁵ Переклад з: Arthur Harkins, Arthur. Higher Education Service Futures: From Information to Knowledge. June, 1996. <http://edpa.coled.umn.edu/Futures/HiEdFutures.html>.

⁶ Інкрементальна модель публічної політики розглянута в книзі Томаса Р.Дая. Основи державної політики. – Одеса, АО Бахва, 2005. – С. 41-44.

⁷ Підхід ДіМаджо і Пауела добре описаний у праці Ioannis Kyvelidis. State Isomorphism in the Post-Socialist Transition. – European Integration online Papers (EIoP). – Vol. 4 (2000) – №2; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-002a.htm>.

⁸ Вільям Н. Данн у підручнику “Державна політика: вступ до аналізу” (Одеса: АО Бахва, 2005. – С. 245-247) подає послідовність логічних міркувань стосовно наслідків наявності у складі органів державного управління амбїтних і спрямованих на здійснення кар’єри людей. Неминучим висновком цього ланцюжка міркувань є розростання управлінського апарату, збільшення витрат на нього і погіршення якості його роботи. Однією з головних причин таких наслідків є замкненість і сталість управлінської системи, обмеження кількості та якості джерел інформації, що використовується при виробленні й виконанні управлінських рішень.

⁹ Уявлення про мережі та спільноти публічної політики – нове слово в науках про державне управління. Можна порадити звернутися до праць Rhodes R.A.W. Policy Networks in British Government. – Oxford: Oxford University Press, 1992; Jenkins-Smith H. Democratic Politics and Policy Analysis. – Brooks/Cole, Pacific Grove, CA., 1990.

¹⁰ Недоліки існуючої системи управління в Україні добре видно на прикладі взаємодії центральних і місцевих органів, коли управлінський сигнал з центру надходить безпосередньо окремим елементам системи місцевих органів управління, а не до системи в цілому з наступним його розподіленням відповідно до параметрів цієї системи.: Див. Бойко-Бойчук Л. Аналіз державної політики підтримки місцевого самоврядування в Україні // Система розробки і здійснення публічних політик в Україні / Під заг. ред. О.П.Дем’януха. – К.: Факт, 2004. – С. 188-189.

¹¹ Тут слід зазначити, що переважання нематеріальних товарів широкого вжитку над матеріальними не означає зменшення виробництва матеріальних благ, радше навпаки: достаток і висока доступність матеріальних благ вивільнює у більшості людей час для споживання нематеріальних продуктів: знань, естетичних витворів, розваг, туризму, спорту тощо. Звичайно, епоха знань не наступає одночасно для всіх – люди з низьким достатком продовжують більше цінувати матеріальні вироби, ніж нематеріальні, значна кількість працівників зайняті виробництвом саме матеріальних продуктів споживання, проте і в цьому роль знань поступово зростає, обумовлюючи зміну якості й кількості матеріальних товарів.

¹² Див.: Вільям Н. Данн. Цитована книга. – С. 162-164.