
ПОЛІТОЛОГІЯ

Вінникова Н. А.

«ГНУЧКІ» ФОРМИ ПОЛІТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ: МІЖ ЕФЕКТИВНІСТЮ ТА ДЕМОКРАТИЧНІСТЮ

Статтю присвячено формам політичного управління, які характеризуються девертикалізованими процедурами формування рішень і суттєвою децентралізацією владних ресурсів. Особливу увагу приділено аспектам легітимності і демократичності процесу ухвалення рішень у форматі моделей «гнучкого» управління.

Ключові слова: «гнучке» управління, політичні рішення, мережі, гетерархія, адхократія, флексіони.

Політичне управління є одним з найстаріших видів людської діяльності, однак ніколи раніше воно не було настільки складним, як сьогодні. Перед урядами постають нові виклики епохи, відзначеної глобалізацією, мінливістю економічної і фінансової ситуації, зростанням ризиків національної безпеки, поширеністю онлайн-комунікацій та фрагментацією політичної влади. Сучасні форми організації суспільного життя не контролюються виключно централізованими структурами. Режими регулювання стають гнучкішими, за рахунок впровадження механізмів зміщення від ринкових та ієрархічних політико-управлінських моделей до мережевих форм управління. І хоча політичні та фінансові кризи, як правило, провокують запит на жорсткіше регулювання, загальновідомо: що відсутність гнучкості може перешкоджати інноваційним процесам та економічному зростанню. Крім того, перебіг глобалізаційних процесів створює нову динамічну географію політичних проблем, яка часто є несумісною зі структурними характеристиками сталих демократичних систем.

У пошуку ефективних моделей урядування експерти і дослідники звертаються до досвіду проведених у більшості західних демократій

протягом кількох останніх десятиліть адміністративних реформ, для яких характерним було залучення ринкових концепцій надання державних послуг (Арестіс П. [1], Блек Дж. [2], Дальстрьом К. [3], Оденіус Ю. [4], Петерс Г. [5]). Дослідниками проаналізовано засоби збереження центральними органами влади політичного та адміністративного контролю в умовах, коли процедури державного управління все частіше здійснюються через мережі, контакти, партнерство і безліч інших децентралізованих форм ухвалення рішень. Проте така модель управлінської «гнучкості» створює певні ризики, адже поширення приватних інститутів управління в політиці спричиняє виникнення кардинальних розбіжностей у трактуванні демократичної легітимності. Також не можна недооцінювати значущість неформальних каналів і горизонтальних зв'язків, що підтримують роль організаційних структур у забезпеченні процесу ухвалення і реалізації політичних рішень.

Для того щоб виявити, якою мірою ці форми гнучкого управління узгоджуються з очікуваннями суспільства та сприймаються як легітимні в цілому, і дослідити ступінь їх демократичності зокрема, необхідним вбачається виявлення особливостей практик формування й ухвалення рішень у форматі моделей «гнучкого» управління, що і визначає *мету нашої роботи*.

З урахуванням комплексності проблеми і різноманіття менеджеріальних моделей, першочерговим завданням для нашого аналізу постає визначення поняття «гнучкого» управління. «Гнучке» управління можна визначити як сукупність методів прийняття та реалізації рішень, які формулюють цілі таким чином, що дозволяють швидко адаптуватися до нових ситуацій. Ця форма управління на практиці потребує адаптивних механізмів із низькою собівартістю та передбачає дієвість механізмів децентралізації влади, що обумовлено комплексом мінливих економічних і політичних умов. Власне концепт «гнучкого» управління походить від теорії управління економічними системами, в яких ієрархічна модель піддається суттєвій критиці, насамперед внаслідок слабкої здатності ієрархічної структури адаптуватися до динамічних змін зовнішнього середовища.

Серед управлінських моделей, які спираються на горизонтальні зв'язки погодження рішень і передбачають децентралізовані механізми реалізації влади, найбільш емпірично опрацьованою є концепція гетерархії.

Етимологічно термін «гетерархія» походить від двох давньогрецьких слів «heteros» («інший», «чужий») і «archein» («влада», «управління»). Таким чином, «гетерархія» дослівно означає «те, що

знаходиться під управлінням іншого», «розподілене управління» (на противагу «священному порядку» ієрархії). Визначення терміна різняться залежно від дисциплін. Уперше в науковий обіг це поняття було введено нейропсихологом Уорреном Маккаллоком, який, досліджуючи альтернативні когнітивні структури, показав, що людський мозок, будучи розумно впорядкованим, має неієрархічну організацію [6]. Цей підхід спричинив революцію у вивченні нейронів мозку і дозволив вирішити основні проблеми в галузі штучного інтелекту і комп'ютерного дизайну.

У соціальних науках гетерархію визначають як співвідношення елементів один до одного, коли вони не ранжовані або мають потенціал для ранжування багатьма різними способами [7, 3]. Гетерархія може бути паралельною ієрархії, дотичною до ієрархії, або може містити ієрархії. Насправді, кожен рівень в ієрархічній системі складається з потенційно гетерархічної групи, яка містить її складові елементи. Тим часом як ієрархії упорядковують групи в дрібніші категорії, гетерархії розділюють і об'єднують групи по-різному, залежно від кількості проблем, які виникають.

Найбільш комплексно концепт гетерархії розкрито американським науковцем Девідом Старком, який впровадив це поняття в теорію соціології організацій. Дослідник визначає гетерархію як «новий режим організації, що не є ані ринком, ані ієрархією: якщо ієрархії включають відносини залежності, а ринки – незалежності, то гетерархії включають відносини взаємозалежності» [8, 24]. Таким чином, ієрархічна модель побудована на відносинах залежності й передбачає їх еволюцію, ґрунтуючись на організаційних рішеннях верхнього рівня ієрархії, а гетерархія – це формат відносин взаємозалежності, розвиток яких відбувається на основі самоорганізації. На відміну від ієрархії, заснованої на принципі вертикальної підпорядкованості, гетерархії властива горизонтальна підпорядкованість. Поняття гетерархії є близьким за змістом до поняття мережевої структури, однак вони не тотожні, оскільки мережа – це сукупність відносин, заснованих на контрактних ринкових відносинах, які взагалі не передбачають будь-якої супідрядності.

У рамках концептуальної моделі гетерархії у фокусі аналізу постають владні ієрархічні відносини всередині організації. Ключовими питаннями дослідження є такі: яким чином трансформуються ієрархічні структури; що відбувається з розподілом влади й автономії всередині організацій; як змінюються відносини «центр – підрозділи». Мінімізація ієрархії, властива гетерархічним структурам, реалізується через порушення формальних правил, які

регулюють відносини між підрозділами й центром, а посилення горизонтальних зв'язків і взаємозалежності підрозділів усередині організацій ґрунтується на неформальних практиках і міжособистісних контактах. Поява гетерархічних принципів управління викликана, з одного боку, стрімкістю технологічних змін, а з іншого – граничною нестабільністю політичних і ринкових умов. На противагу ієрархічної моделі, гетерархія є адаптивною моделлю, здатною швидко пристосовуватися до змін зовнішнього середовища за рахунок відповідного коригування своєї структури.

Досліджуючи трансформації у Центральній і Східній Європі, Девід Старк спільно з австрійським науковцем Герно Грабером відійшов від домінантної у 90-х роках ХХ ст. транзитивної парадигми, яка розкривала організаційні форми суспільного устрою країн ЦСЄ залежно від ступеня їхньої компліментарності/некомпліментарності до наявних капіталістичних систем [9]. Учені запропонували новаторський метод аналізу реформування організацій та установ шляхом перевизначення та рекомбінування ресурсів у постсоціалістичних системах, розглядаючи останні не як випадкові аберації, а з точки зору їхнього еволюційного потенціалу, внаслідок чого дійшли висновку, що у розвинених стабільних економіках виникнення гетерархій пов'язано з екстремальною мінливістю ринків і високою швидкістю технологічних змін, тоді як пострадянські гетерархії є реакцією організацій на інституційну невизначеність, властиву періоду трансформації, що й обумовлює їхню неформальну природу. Саме неформальність, на думку дослідників, стала «родовою ознакою» гетерархій у постсоціалістичних країнах.

Екстраполюючи принципи концепту гетерархії на систему державного управління в Україні, зауважимо: «неформальність» виявляється особливо виразно, що обумовлено інтенсивними процесами деформалізації правил економічних взаємодій, домінуванням неформальних відносин над формальними регуляторами у політичній сфері. Власне неформальний характер гетерархій забезпечує їм можливість виживання в економічно складних умовах із широким розповсюдженням неформальних політичних та економічних практик як у середині організаційних взаємодій, так і у відносинах із зовнішніми партнерами. «Неформальність», передусім, означає, що гетерархічні зміни у великих організаціях носять прихований характер, і глибина таких змін стає очевидною лише тоді, коли у фокус дослідження потрапляє широкий спектр реальних взаємодій, які не знаходять відображення в офіційній звітності. При цьому протизаконність тіньових політичних та економічних практик не

виключає їхньої легітимності – виправданості в очах політичних акторів і населення.

Ще однією гнучкою, адаптивною формою організації, яка визначається відсутністю формальної структури та інтегративною поведінкою, заснованою на нестабільності й спонтанності, є адхократія. Етимологічно слово адхократія походить від латинського *ad hoc*, що означає «з метою», і суфікса *-cracy* – від давньогрецького *kratein* (κράτειν) – управляти.

Термін адхократія було введено в науковий обіг у 60-ті роки ХХст. американським соціальним психологом Уорреном Беннісом [10], а популяризовано – футурологом Елвіном Тоффлером, який, аналізуючи тенденції розвитку політичного урядування, дійшов висновку, що традиційні бюрократичні моделі замінюються «дрібними» (демасифікованими) робочими одиницями, тимчасовими або «адхократичними» командами, складнішими бізнес-альянсами й консорціумами: «у часи швидких змін, коли потрібні миттєві й нестандартні дії, вихід за межі замкненого кола міністерств або департаментів є, мабуть, єдиним способом чогось домогтися» [11, 288]. Тим самим ієрархія вирівнюється або знищується, щоб прискорити прийняття рішень.

Дослідники, відзначаючи переваги адхократії як більш гнучкої організаційної форми, акцентують на її потенційних недоліках. Зокрема: одна з проблем полягає в тому, що керівники адхократії, іноді, занадто мало часу приділяють роботі над стратегією, таким чином зосереджуючи увагу виключно на вирішенні проблем, а не на перспективному аналізі та підготовці радикальних, коригувальних програм. Межі між оперативними і стратегічними рішеннями розмиваються. З точки зору терміновості, керівники адхократії можуть швидко заплутатися у величезній кількості варіантів вирішення конфліктів, реагуючи на поточні проблеми, а не шукаючи нові, революційні напрями. Таким чином, їхні рішення будуть реакційними, а не випереджальними. Реальна адхократія має забезпечувати баланс між потребою в дії у короткостроковій перспективі й необхідністю довгострокового уявлення про зміни, що відбуваються у зовнішньому середовищі. Вважається, що ці характеристики дозволяють адхократіям, які є більш відкритими для нових ідей, реагувати швидше, ніж традиційні бюрократичні організації. Однак зростаюче значення т.зв. «технічних» рішень має суттєвий негативний наслідок: внутрішня мотивація громадян і політиків зробити свій внесок задля громадських інтересів, знаходиться під загрозою, оскільки «приводить до утворення неформальних організаційних одиниць, а

вони все більше руйнують уряд, конкуруючи з офіційною демократією і виснажуючи її» [11, 316].

Неформальність як головну характеристику гнучких форм управління визначає професор у галузі державної політики Жанін Ведел [12]. Досліджуючи особливості формування й ухвалення політичних рішень в американській політичній системі, Ж. Ведел здійснила викриття тих, хто руйнує американську демократію зсередини. Новий вид американських політиків вона називає флексіонами (від фр. flexion – згин, кривизна), визначає їхні окремі ролі в якості лобістів, урядових інсайдерів або обраних службовців, які утворюють єдину мережу через офіційні та приватні організації, створюючи коло відокремлення від демократичних процесів. На прикладі діяльності окремих високопосадовців дослідниця доводить, що, одночасно виконуючи декілька ролей (учасника «мозкового центру», або урядового службовця, представника корпорації, «об’єктивного» експерта), флексіони здійснюють вплив і таким чином не лише асимілюють порядки денні державної політики, а й коригують політику відповідно до цілей їхніх благодійників. На глобальному рівні транснаціональна «тіньова» еліта, опікуючись лише особистими інтересами і своїм прагненням досягти власних цілей, кидає виклик правилам урядової звітності, ухвалюючи суспільні рішення без залучення до цього процесу громадськості й нехтуючи при цьому «межами між державним та приватним, які колись були священними і недоторканими» [12, 5].

У контексті тенденцій комерціалізації політики має місце кореляція ділових зв’язків і політичної приналежності. У деяких випадках формуванню бізнес-груп передують приєднання до певної політичної сили. Іноді політична приналежність формує бізнес-мережу. Обидва процеси можуть відбуватися одночасно. У конкретній ситуації існує певна оптимальна конфігурація мережі, але питання її цільової оптимальності ніколи не порушується. Мережеві моделі управління формуються, стабілізуються і перетворюються під дією своїх учасників і функціонують доти, доки задовольняють їхні потреби: власне актори, а не мережі трансформують та рекомбінують управління.

Зазначимо, що у реаліях політичного урядування організаційні форми, які виникають, можна охарактеризувати швидше як певний симбіоз ієрархічних та мережевих структур, подальша трансформація якого визначається розвитком зовнішньої ситуації та інституційного середовища. Залежно від характеру превалюючої зв’язків – вертикальних або горизонтальних – акцент може зміщуватися від

організації до самоорганізації. Досліджуючи співвідношення ієрархічних і девертикалізованих механізмів у процесі управління, необхідно брати до уваги внутрішні та зовнішні умови, в яких функціонує певна політична система. Автономність сегментів системи в гетерархії сприяє мінімізації потенційно втраченої вигоди за рахунок найбільш повної реалізації, тим часом як ієрархія сприяє мінімізації витрат шляхом ефективного розподілу ресурсів за жорстко формалізованими видами діяльності.

Розглянуті нами форми управління забезпечують тісну взаємодію, адаптованість, оперативність, а головне – дозволяють розробляти рішення на основі потенційних сценаріїв розвитку подій і обставин у коротко- і довгостроковій перспективі. Водночас, не дивлячись на функціональні переваги гнучких форм управління, процеси вироблення рішень у таких моделях, навряд чи можна вважати повністю демократичними. Адже їхній ексклюзивний формат членства підточує підзвітність для сторонніх, а неформальний характер внутрішньої взаємодії фактично виключає застосування партисипаторних практик з боку громадянського сектору. Таким чином, ефективність ухвалених рішень у рамках «гнучких» форм управління буде визначатися значною мірою інтересами їхніх учасників.

Щодо питання кореляції ефективності й демократичної легітимності моделей гнучкого управління зазначимо, що нелегітимна політична влада навряд чи може розглядатися як ефективна. Навіть за умов продуманої організаційно-управлінської вибудованості вона може зіштовхнутися з неприйняттям і протидією значної частини населення, а також контроліти. Вірно і зворотнє: легітимна влада, зіткнувшись зі значними перешкодами, в умовах криз і поневірянь може успішно впоратися з труднощами, спираючись на гнучкі форми управління. Враховуючи те, що зі збільшенням автономності елементів відбувається ускладнення структурних характеристик тієї чи іншої моделі урядування, зростає невизначеність зовнішнього середовища й нестійкість внутрішньої системи. Тому, на нашу думку, перспективною з точки зору подальшого дослідження, постає проблема впливу ентропійності чинників на процеси формування і ухвалення рішень.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Arestis P. Flexible Rules can Constrained Discretion: A New Consensus in Monetary Policy / P. Arestis, A. Mihailov. – Economic Issues. – 2009. – № 14 (2). – P. 27-54.*

2. *Black J.* When risk-based regulation aims low: A strategic framework / J. Black, R. Baldwin // *Regulation & Governance*. – 2012. – № 6 (2). – P. 131-148.
3. *Dahlström C.* Steering from the Centre: Central Government Offices and their Roles in Governing / C. Dahlström, B. G. Peters, J. Pierre. University of Toronto Press, 2011. – 288 p.
4. *Odenius J.* Germany's Corporate Governance Reforms: Has the System Become Flexible Enough? – International Monetary Fund, 2008. – 89 p.
5. *Peters B. G.* Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform / B. G. Peters, J. Pierre. – Psychology Press, 2006. – 256 p.
6. *McCulloch W.* A Hierarchy of Values Determined by the Topology of Nervous Nets // *Bulletin of Mathematical Biophysics*. – 1945. – № 7. – P. 89-93.
7. *Carole L.* Heterarchy and the Analysis of Complex Societies // *Archeological Papers of the American Anthropological Association*. – January 1995. – № 6 (1). – P. 1-5.
8. *Stark D.* Heterarchy: Exploiting Ambiguity and Organizing Diversity // *Brazilian Journal of Political Economy*. – 2001. – vol. 21. – № 1 (81). – January-March. – P. 21-39.
9. *Stark D.* Restructuring Networks in Post-Socialism: Legacies, Linkages, and Localities / D. Stark, G. Grabber. – Oxford; New York: Oxford University Press. – 1997. – 360 p.
10. *Bennis W. G.* The Temporary Society / W.G. Bennis, Ph. E. Slater. Harper and Row. – New York, 1968. – 148 p.
11. *Тоффлер Э.* Метаморфозы власти: Знание, богатство и сила на пороге XXI века: [пер. с англ.]. – М. : АСТ: АСТ Москва, 2009. – 669 с.
12. *Wedel J. R.* Shadow Elite: How the World's New Power Brokers Undermine Democracy, Government, and the Free Market. – Publisher : Basic Books; First Edition first Printing edition, 2009. – 304 p.

Винникова Н. А. «Гибкие» формы политического управления: между эффективностью и демократичностью.

Статья посвящена формам политического управления, характеризующихся девертикализированными процедурами формирования решений и существенной децентрализацией властных ресурсов. Особое внимание уделено аспектам легитимности и демократичности процесса принятия решений в формате моделей «гибкого» управления.

Ключевые слова: гибкое управление, политические решения, сети, гетерархия, адхократия, флексионы.

Vinnykova N. A. «Flexible» forms of political governance: between efficiency and democracy.

The article is devoted to forms of political governance, characterized by de-vertical procedures of decision-shaping and considerable power resources

decentralization. Particular attention is paid to aspects of legitimacy and democracy of decision-making models in the form of «flexible» governance.

Keywords: flexible governance, political decisions, networks, heterarchy, adhocracy, flexions.

Давидюк М. І.

СОЦІОКУЛЬТУРНИЙ ПІДХІД ДО РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ МОЛОДІ ЗАСОБАМИ СТУДЕНТСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглянуто соціокультурний підхід до розвитку студентського самоврядування. Соціокультурний підхід передбачає взаємодію суспільних відносин, що складаються у студентському середовищі, та змістовних культурних форм самоврядування. Автор стверджує, що суспільні відносини і культура є їх взаємною потребою, всебічною взаємодією. Культура необхідна системі суспільних відносин студентській молоді як засіб регуляції різного роду комунікацій, а ці відносини необхідні культурі для забезпечення життєдіяльності, самоздійснення і саморозвитку студентів.

Ключові слова: культура, соціалізація, студентська молодь, самоврядування.

Звертання до соціокультурного підходу розвитку студентського самоврядування обумовлене тим, що «...практика культури повернена до суспільства – організаційно-комунікативною діяльністю, що створює форму для того змісту, який несе із собою суспільство...» [1, 95], а до життя суспільства – ідеологічною діяльністю, що виробляє суспільно значущі позиції, орієнтири, духовні й моральні позиції. Крім того, суспільні відносини є змістовним наповненням усіх соціальних інститутів, у тому числі освітніх, культура ж є оформленням цього змісту в процесі творчої і цілеспрямованої діяльності людей. Нині активно у цій царині наукових досліджень працюють В. Андрущенко, В. Бех, Ю. Биков, І. Василенко, Є. Васильчук, Л. Воробйова, М. Головатий, В. Головенько, Ю. Завалевський, Л. Зязун, В. Кремень, Ю. Мережна, Ю. Панейко, В. Пашков, Є. Ситниченко, О. Овчарук, Л. Шелюк та ін.

Що ж стосується інтеріоризації суспільства і культури серед студентської молоді, то, вочевидь, необхідно відзначити, що вони роблять цей процес двостороннім – одночасно соціалізацією і культуризацією індивіда, груп, студентської спільноти. При цьому