

Красников Євген Володимирович

кандидат наук з державного управління,
заступник начальника 155 військового представництва Міністерства оборони України,
м. Харків, Україна
ORCID ID: <http://orcid.org/0009-0008-6137-9401>
e-mail: krasnykov_evgen@ukr.net

УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ ДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Анотація. У статті охарактеризовано особливості впровадження змін у організаційних структурах для підвищення якості публічних послуг та опір цим змінам, як невідворотній процес. Доведено, що професійна діяльність керівника у публічному секторі залежить від управління змінами, а стійкість до них є головним елементом системи управління змінами. Обґрунтовано сутність і взаємозв'язок понять «управління змінами» та «опір змінам». Автором розглянуто основні теорії змін, які використовуються на практиці у публічному секторі: енергетичні, математичні, економічні, біологічні, системні, психологічні, психоаналітичні, політичні, соціологічні, культурні та розвиваючі. Доведено, що більшість теорій змін наголошують на тому, що опір цим змінам є неминучим. Сформульовано основні причини, форми та види опору при впровадженні змін та інновацій керівником публічної організації.

Наголошено на здатність людей до адаптації та боротьби з зовнішньою мінливістю - це дві ключові змінні у визначенні того, як вони будуть реагувати на зміни. Враховано, що зовнішня мінливість зазвичай висока для більшості організацій, що надають публічні послуги. Але у той же час органи публічної влади, особливо під час війни в Україні, переважно укомплектовуються людьми, які віддають перевагу стабільному середовищу та добре структурованим способам діяльності. А це означає, що керівники можуть очікувати значного опору, намагаючись впроваджувати зміни в публічних послугах, незважаючи на цілі цих змін.

Автором сформульовані можливі коливання ставлення до змін персоналу від оголошення про них до їх впровадження. Підтверджено, що до основних причин опору змінам у сфері надання публічних послуг, спрямованим на покращення цих послуг належать: прихильність до бюрократичних звичок, пов'язаних з делегуванням повноважень; скептицизм; проблеми, пов'язані з багатьма ієрархічними рівнями повноважень, підзвітності та звітності; тенденція просувати процес прийняття рішень нагору, що суперечить підходам, спрямованим на підвищення самоконтролю та самостійності; відносини, які регулюються інтересами багатьох зацікавлених сторін; наявність конфліктуючих інтересів та цінностей та інші. Зазначено, що до основних форм опору змінам належать: апатія, запізнення, саботаж, ухід на лікарняний, абсентеїзм, прокрастинація, робота за правилами, повільна

© Красников Є. В., 2023



This is an open access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution License 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

робота, витоки в ЗМІ, закулісна критика та інші. Визначено категорії працівників у сфері надання публічних, які найбільш вразливі до будь-яких змін.

Автором статті розроблено рекомендації з подолання опору змінам та ефективного їх впровадження для підвищення якості публічних послуг.

Ключові слова: *опір змінам, публічна політика, публічні послуги, теорії змін, управління змінами, якість публічних послуг.*

Як цитувати: Красников Є. В. Управління змінами для підвищення якості публічних послуг. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 2 (77). С. 22–37. <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-02>

Вступ. Підвищення якості публічних послуг неможливе без стабільного і тривалого розвитку, головну роль в якому відіграє процес управління змінами. На сьогоднішній день органи публічної влади переважно укомплектовуються людьми, які віддають перевагу стабільному середовищу та добре структурованим способам діяльності. А це означає, що керівники цих структур можуть очікувати значного опору, намагаючись впроваджувати зміни в публічних послугах, незважаючи на цілі цих змін. Розуміючи невідворотність опору змінам, необхідно визначити основні причини, форми та його види, оскільки відкрита опозиція до керівника публічного органу є досить рідкісним явищем.

Питання управління змінами для підвищення якості публічних послуг в умовах сьогодення досліджене недостатньо. Динамічне середовище, велика кількість факторів впливу на публічну організацію та воєнний стан в Україні, викликають необхідність невідкладно реагувати ситуаційні зміни. Адаптація до новостворених умов функціонування повинна бути як швидкою, так і ефективною, що дасть змогу підвищити якість публічних послуг. За таких умов актуалізується питання ефективного управління змінами в публічній організації. Ефективне управління змінами в органах публічної влади для підвищення якості публічних послуг включає в себе, в тому числі протистояння інтенсивному опору, що в прояві різних форм є невідворотнім.

Огляд літератури. Теоретичні і практичні аспекти управління змінами в органах публічної влади та подолання опору цим змінам розглянуті в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження управління змінами в органах публічної влади зробили такі вітчизняні вчені: О. Амосов [1], В. Боднар, Є. Бородін, Н. Гавкалов, Н. Грицьак, В. Дзюндзюк, М. Коваленко [2], І. Косач [3], Л. Ладонько, Н. Липовська, Т. Маматова, М. Новікова [4], І. Петрова [5], Т. Пічугіна [6], С. Серьогін, І. Семенець-Орлова [7], В. Сивоконь, С. Турчіна [8], І. Чикаренко, Ю. Шаров, В. Яценко та інші. А також зарубіжні вчені: Д. Бодді [10], Дж. Френч [11], Р. Докінз [12], Д. Хассі [13], Ч. Юнг [14], К. Левін [15], Д. МакКонкі [16], Н. Рассел-Джонс [17], К. Старкі [18], А. Тоффлер [19], С. Томкінс [20], М. Вебер [21], С. Зіфчак [22] та інші.

Однак, незважаючи на значну кількість праць, присвячених проблематиці управління змінами в органах публічної влади, існують інші аспекти даної

проблематики, що потребують подальших досліджень. Зокрема, практично незрозумілим є управління змінами для підвищення якості публічних послуг та подолання опору цим змінам. Необхідність розв'язання окреслених завдань зумовили вибір тематики статті, а також актуальність і доцільність дослідження.

Мета статті полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних засад та розробці практичних рекомендацій з подолання опору змінам, які впроваджують в публічні організації для підвищення якості публічних послуг.

Предметом дослідження виступають взаємовідносини керівників публічних організацій з їх персоналом при впровадженні змін для підвищення якості публічних послуг. Об'єктом дослідження є аналіз теорій змін, які застосовуються у публічному секторі для підвищення якості публічних послуг, основні причини, форми та види опору при впровадженні змін керівником публічної організації та шляхи подолання опору цих змін.

Методологія дослідження поєднує комплекс загальних та спеціальних методів. Серед загальних методів дослідження були використані: аналіз наукової літератури, пізнання, порівняння, систематизація інформації та прогнозування. Серед спеціальних – аналіз, синтез, функціональний підхід та експертна оцінка. Загальні методи дослідження були використані для збору та аналізу особливості впровадження змін у організаційних структурах для підвищення якості публічних послуг та опір цим змінам, формулювання основних теорій змін, які запроваджуються на практиці у публічному секторі. Спеціальні методи дослідження були використані для вивчення основних причин, форм та видів опору при впровадженні змін та розробки рекомендацій з їх подолання (мінімізації).

Основні результати дослідження. Професійна діяльність багатьох керівників у публічному секторі залежить від управління змінами. Майстерність впровадження змін – це питання емпатії, а не лише ефективності. Тому реалізація змін вимагає пояснень, підготовки, контролю та особистої відданості керівників змінам, що пропонуються. Часто це передбачає використання конкретних методик, таких як управління проектами, але завжди це вимагає спілкування, переконання, домовленостей, делегування та спеціальної підготовки. Частиною цієї підготовки є розуміння та використання на практиці різноманітних теорій змін, що розглядаються нижче.

Енергетичні теорії змін.

Другий закон термодинаміки Ньютона стверджує, що в будь-якій випадковій транзакції ентропія збільшиться. Ентропія – це міра того, наскільки випадкові речі є хаотичними. Це означає, що по всьому Всесвіту, будь-які випадкові зміни відбуватимуться в напрямку збільшення різноманітності та складності. У нашому випадку це означає, що якщо керівник нічого не зробить, організація все одно зміниться. Поведінка людей в організації змінюватиметься з дня на день невеликими та випадковими способами, з часом додаючи, щоб значно не відповідати системам та процедурам. У такій ситуації для керівників є необхідними постійне уважне спостереження та «пильне око», якщо вони хочуть знати та розуміти, що відбувається, і втручатися тоді, і лише тоді, коли ефект випадкових змін стає згубним.

Математичні теорії змін.

Математичні моделі життя часто прогнозують стабільні стани, які будуть зберігатися протягом дуже тривалих періодів до тих пір, поки поєднання певних змінних не спричинить загальний стан «кроку» або «квантовий стрибок». У цій точці загальне значення може скоротитися до нуля (перерватись) або може почати зростати із значно прискорювальною швидкістю (йти критично). Це подібно до того, що викликає атомний вибух, коли досягається критична маса або досягнута критична температура.

Згідно з математичними теоріями катастрофи, такі функції прогнозують неминучість катастроф, таких як землетруси, вулкани, торнадо та падіння в економіці. Складні математичні моделі лежать в основі прогнозів, які щоденно оголошуються метеорологами у всьому світі. Простіші математичні моделі біоритмів людини використовуються для прогнозування фізичних, психічних та емоційних криз для людей. Так, коли прогнозуються «потрійні низькі біоритми», людям не дозволяють керувати таксі в Японії або літаками у військово-повітряних сил США.

Сучасні керівники в публічному секторі також використовують комп'ютеризовані математичні моделі, наприклад, для попередження про ймовірність заворушень у в'язницях, управління трафіком в міських центрах або для визначення епідемічних загроз для здоров'я населення. Вони є основою «військових ігор», що використовуються для імітації впливу змін у протистоянні декількох сил.

Економічні теорії змін.

Економічні теорії змін стверджують, що люди здійснюють зміни на користь власних економічних переваг. Більш складні моделі навіть вважають, що моральні імперативи, які підштовхують до змін, також мають економічну природу, отже мають свою ціну.

Вважається, що товари чи послуги неминуче рухаються по градієнтах цін, і це спричиняє значні зміни в інвестиціях та створює міграційні рухи, що має враховуватись в економічній і соціальній політиці тієї чи іншої держави. Також, на думку економічних теоретиків, якщо ринки залишаються необмеженими, то нові постачальники продовжуватимуть з'являтися доти, поки конкуренція між ними не призведе до цін, які є настільки низькими, що для нових ринкових гравців стає економічно невигідним входити на ці ринки. Якщо, з іншого боку, товари чи послуги постачаються безкоштовно, як у випадку більшості публічних послуг, то попит буде продовжувати зростати, тому керівники публічного сектору матимуть збільшувати відповідні пропозиції публічних послуг, поки попит на них не буде вичерпаний. І саме в цьому, з точки зору економічних теорій, і полягатимуть зміни, які необхідно впровадити.

Біологічні теорії змін.

За словами Докінса [12], люди організовують себе, свою поведінку чи середовище, щоб максимізувати шанси на те, що їх гени виживуть і домінуватимуть у інших людей. Це означає, що якщо організація не змінюється та адаптується в міру зміни навколишнього середовища, то вона «вимре». Це процес, який Дар-

він описав як природний відбір. За словами Дарвіна, часи швидкої зміни навколишнього середовища сприяють тестуванню виживанню суб'єктів (у нашому випадку організацій, що надають публічні послуги). Організації, сфокусовані на зовнішньому стратегічних і віддаленому у часі баченні, матимуть найкращі і своєчасні попередження про майбутні зміни. У них буде більше часу на підготовку та більше шансів на адаптацію та виживання, особливо якщо вони приділяють серйозну увагу розробці планів на випадок надзвичайних ситуацій.

Системні теорії змін.

З точки зору системного підходу системи людської діяльності вважаються частиною універсальної ієрархії складних систем та підсистем. Однією з особливостей цих систем є те, що вони є саморегульованими, тобто вносять зміни, що забезпечують безперервність їх існування. Вони чутливі до змін у своєму середовищі і мають механізми зворотного зв'язку, завдяки яким вони автоматично регулюють свої входи, перехресні взаємодії, внутрішні процеси та свої результати. Так, наприклад, політичні партії проводять регулярні опитування громадської думки та коригують свою політику. Пасажирські транспортні групи надають відгуки про якість отриманих послуг. Університети просять студентів брати участь у опитуваннях з приводу задоволення наданими освітніми послугами. Так само органи публічної влади можуть використовувати опитування або фокус-групи для передбачення реакцій громадськості на зміни у наданні та/або номенклатурі публічних послуг. Інформація, отримана завдяки цим інструментам, може бути використаною, з одного боку, для прогнозування реакції на заплановані зміни, з іншого боку, для вироблення пропозицій щодо подальших змін.

Психологічні теорії змін.

Психологи використовують ідею когнітивного дисонансу, щоб пояснити, чому люди намагаються перейти від існуючого стану до іншого стану, який, на їхню думку, є більш бажаним. Коли трава видається зеленішою з іншого боку річки, люди намагаються перетнути річку і дістатись туди. Когнітивний дисонанс часто використовується для пояснення приводу для навчання, успіху реклами, шляхів економічної міграції та мотивації персоналу. Тому в трансформаційних змінах важливо створити «спільне бачення» – це спроба змусити велику кількість людей бажати того ж нового стану, щоб залучити їх до руху в єдиному стратегічному напрямку.

Психоаналітичні теорії змін.

Ідея Юнга [14] про «колективне несвідоме» обґрунтовує певним чином пояснення, чому деякі зміни є неминучими і чому завжди знайдуться ті, хто будуть чинити опір, коли люди збираються в групах чи організаціях. Фрейд та інші дослідники, прихильники психоаналізу, думали, що реакція дорослих на зміни визначалася їх дитячим досвідом: народження, годування, суперництва з братами і сестрами, розлуками та втратами тощо. Через це вони дійшли висновку, що для багатьох дорослих перспектива змін може знову стимулювати їхню тривогу від розлуки та страх втрати.

Розглядаючи ставлення більшості людей до змін, прибічники психоаналізу запропонували схему, що містить такі кроки, як шок, заперечення, скорбота, ка-

тарсис, розуміння та адаптація. Для Курта Левіна [15], наприклад, це означало, що опір організаційним змінам є неминучим. Виходячи з цього, Левін вважав, що стійкість до змін може бути забезпечена керівниками за допомогою процесу, який він назвав «аналізом силового поля» (Force Field Analysis).

Політичні теорії змін.

Для політичних теоретиків зміни, як правило, пояснюються з точки зору потужного бажання зберігати та збільшувати політичну владу. Один з основоположних принципів у політиці полягає у тому, що люди з владою рідко охочо позбавляються її. Відповідно люди з владою, як правило, вносять зміни, що збільшують їх владну силу, при цьому, за відомим висловом, влада розбещує, а абсолютна влада розбещує абсолютно.

Почуття безсилля в умовах змін може спровокувати почуття смутку (що може проявлятися як депресивна хвороба, ейскепізм, пасивність або низько моральні вчинки) або почуття гніву (що може проявлятися як опір, відкидання співпраці, саботаж, дезертирство або зрада). У подібних ситуаціях в публічних організаціях для збереження влади можуть бути використані символічні консультації та номінальна участь у важливих процесах. Різні методи можуть використовуватись в організаціях і стосовно співробітників для реалізації стратегії «розділяй та володарюй», навіть формальне розширення повноважень співробітників. Що також цікаво, що у бюрократичних або у «фордистських» організаціях, де робота настільки процедуризована, що позбавлена емоційно-захоплюючого змісту, «гра у владу» може стати єдиною «розвагою» для частини співробітників. У публічних організаціях у такі ігри часто грають керівники середньої та вищої ланки, а також публічні службовці з великим досвідом роботи на публічній службі.

Соціологічні теорії змін.

Коли люди об'єднуються у групи, спільноти, міста чи нації, рівень невпевненості та занепокоєння зростає. Тому здійснюються певні зміни для того, щоб впоратися з цим занепокоєнням. З точки зору соціологічної теорії ці зміни мають реалізовуватись шляхом створення певних структур, правил та норма законодавства. Але іноді це призводить до несподіваних результатів, як, наприклад, це було у Великобританії, коли заклик пані Тетчер до меншого законодавчого регулювання призвів, врешті-решт, до протилежної ситуації – до створення 1345 агенцій для аудиту, контролю та регулювання діяльності фізичних і юридичних осіб Великобританії.

Культурні теорії змін.

Організації можна розглядати як міні-суспільства, в яких зміни стимулюються або зустрічають опір відповідно до переконань, що глибоко поділяються членами цього міні-суспільства. При цьому переконання можуть бути не сформульовані явно. Вони можуть виражатись символічно, через такі речі, як історії, міфи, ритуали та церемонії. Згідно з культурними теоріями, люди схильні змінювати свою поведінку у відповідь на символічні дії керівників. Чим вищим за посадою є керівник, тим потужнішим є сигнал для співробітників. Якщо старші керівники відмовляються від традиційного способу ведення справ, вони сигналізують тим самим, у якому напрямку хочуть змінити культуру організації.

Наприклад, якщо вони консультуються з клієнтами або рядовими співробітниками перед тим, як ухвалити певні рішення, вони надсилають зовсім інше повідомлення, ніж якби вони завжди ухвалювали рішення самостійно.

Розвиваючі теорії змін.

Для теоретиків розвитку притаманним є з'ясування зацікавленості та стимулів до дії. Для них це пояснює прагнення досліджувати, вчитися, розсувати кордони, ставити нові рекорди – коротше кажучи, змінювати речі. На їхню думку, вроджене прагнення до відкриття робить відкриття неминучими. І це дійсно так, адже історично головними рушійними силами змін були досягнення у науці та техніці. Проте постійний пошук стимуляції може призвести до постійного пошуку розваг чи відволікання уваги, а за відсутності реальних відволікаючих факторів у деяких людей можуть виникнути хибні уявлення і навіть фантазії про зовнішнього ворога або конкурента. Такі люди постійно вносять зміни, але ці зміни спрямовані на те, щоб захистити себе.

На національному рівні підготовка до війни (національна оборона від відомих та невідомих ворогів) стимулює розробку нової зброї та нових технологій. Вона стимулює розвиток державних служб, що здійснюють військову та економічну розвідку. Секретні служби борються проти невидимих ворогів – терористів, шпигунів та інших суб'єктів, яких вважають потенційною загрозою.

За такої ситуації здається, деякі люди вносять зміни лише заради змін. Зміна заради зміни задовольняє цікавість, пов'язану з тим, «що станеться, якщо...». Це стимулює та позбавляє нудьги. Роздуми про те, що керівництво робитиме далі, і вивчення наслідків останніх чуток про майбутні зміни допомагають багатьом співробітникам скоротити час. Вони таким чином живуть далеко від сьогодення, оскільки занурені у надії та страхи про майбутнє. Справжні зміни, з іншого боку, можуть бути об'єктом роздуму, на кшталт: «Я не робитиму це знову поспіхом».

Але для нас тут є важливим, що незалежно від того, чи є зміни внутрішніми або зовнішніми, реальними або уявними, на краще чи на гірше, для фахівця з розвитку вони є неминучим продуктом уродженого пошуку стимуляції та новизни. Керівники у приватному секторі, наприклад, керівники супермаркетів знають, що одним із ключів до успішного маркетингу є збільшення різноманітності, розширення вибору та поява нових можливостей. Але, як не парадоксально, це ж саме є притаманним і для сфери надання публічних послуг.

Отже, як можна бачити, багато теорій змін наголошують на тому, що зміни є неминучими. Так само багато теорій наголошують на тому, що і опір змінам є неминучим. Втім, у будь-якій організації, незалежно від сфери діяльності, можна знайти спеціалістів, які вітають і підтримують зміни. Їх можна використовувати як агентів змін – прихильників змін, які можуть допомогти керівникам подолати опір змінам. Як показує практика, кількість агентів змін може коливатись суттєво в залежності від різних чинників від декількох людей до однієї третини співробітників. Але незалежно від того, неминучі зміни чи ні, найголовніше, щоб їх реалізація була добре підготовлена. Тому розглянемо це питання докладніше.

Здатність людей до адаптації та боротьби з зовнішньою мінливістю - це дві ключові змінні у визначенні того, як вони будуть реагувати на зміни. Таблиця 1 моделює ймовірну реакцію співробітників, що стикаються зі змінами, які впливають на них.

Таблиця 1
Ймовірні реакції співробітників на зміни в організаціях
Table 1
Possible reactions of employees to changes in organizations

	Адаптивність		
		Низька	Висока
Зовнішня мінливість			
	Низька	Стійкий супротив	Кооперація
	Висока	Фаталістичне сприйняття	Проактивні дії

Реалізація змін, очевидно, простіше, коли реакції наближаються до правої частини таблиці. Останнім часом зовнішня мінливість зазвичай висока для більшості організацій, що надають публічні послуги. Але у той же час багато дослідників зазначають, що органи публічної влади переважно укомплектовуються людьми, які віддають перевагу стабільному середовищу та добре структурованим способам діяльності. А це означає, що керівники можуть очікувати значного опору, намагаючись впроваджувати зміни в публічних послугах, незважаючи на цілі цих змін.

Доцільно також враховувати можливе коливання ставлення до змін від песимізму до надії, наведених на рисунках 1 та 2.



Рисунок 1. Фази ставлення до змін
Figure 1. Phases of attitude to change

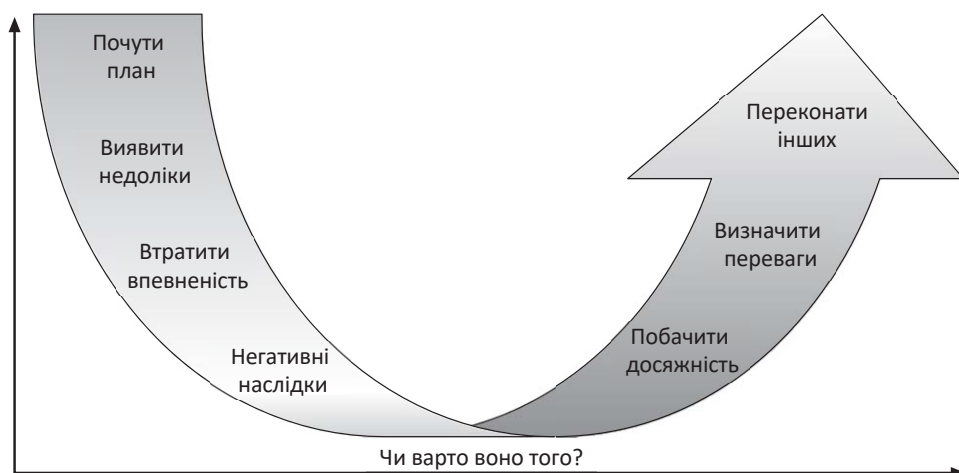


Рисунок. 2. Коливання ставлення до змін
Figure 2. Fluctuations in attitude to change

Як ми бачимо на рисунках 1 та 2, більшість співробітників, навіть тих, хто сприяє змінам, на певну стадію, швидше за все, матимуть несприятливі реакції. Вони можуть не бачити сенсу певного кроку або вони можуть тимчасово «втратити сюжет». Вони можуть бути дуже зайняті іншими речами і страждати через тимчасове перевантаження або відчувати втому від втрати стабільності. Вони можуть відчувати для себе загрози від деяких аспектів змін і у відповідь почати загрожувати певним аспектам змін. Вони можуть відчувати себе занепокоєними або постраждалими від майбутньої перспективи, пов'язаної зі змінами домовитись. Вони можуть бути психологічно чи політично проти змін. Зміни можуть призводити і до зіткнення культур, становлячи (реально чи уявно) загрозу ustalеним переконанням або цінностям.

Незалежно від того, чи є початкова реакція співробітників на зміни негативною чи позитивною, вони потребують постійної інформаційної, а іноді і психологічної підтримки, щоб допомогти їм відчувати себе впевнено під час всього процесу впровадження змін. На кожному етапі змін співробітники повинні знати, що відбувається і чому. Вони мають право отримувати вагомі причини для того, що відбувається, або, принаймні, найкращі причини, які може дати керівництво. Хоча, зрозуміло, що дані вагомі причини не обов'язково виявляться прийнятними для всіх співробітників.

Як зазначив один з фахівців з управління змінами, з людьми потрібно постійно говорити [11].

До змін необхідно готуватись, на цьому наголошують всі фахівці з управління змінами. Для цього досить часто використовують так званий контрольний список AVOCADOS:

A = Assistance (допомога). Чи хтось вже робив це? Чи можна від них отримати допомогу або поради?

V = Vision (бачення). Чи може хтось намалювати картину (буквально чи словами), як саме буде виглядати організація після впровадження змін?

O = Optimism (оптимізм). Як ми створюємо відчуття очікування успіху? Як створити позитивні емоції від змін? Як ми можемо їх використати?

C = Communication (комунікація). Хто і як буде просувати переваги змін серед працівників? Яким є план комунікацій?

A = Analysis (аналіз). Чи існує «карта» існуючого стану організації з наявними недоліками та перевагами?

D = Decisions (рішення). Чиї рішення будуть вирішальними для успіху змін? Яким чином вони оформлюватимуться?

O = Owners (власники). Хто виступає «власниками» змін? Яка їм потрібна підтримка для впровадження змін?

S = Stakeholders (стейкхолдери). Що думають інші стейкхолдери про зміни?

Хоча фахівцями з управління змінами наголошується на важливості міжособистісних розмов, під час змін необхідно перевірити, чи добре працюють усі канали комунікацій. Метою цих комунікацій має стати прагнення заручитися і зберегти відданість приблизно 30% співробітників, залучених до змін. Отримання прихильності принаймні 30% тих, кого зачіпають зміни, є важливим фактором, що визначає швидкість, точність та довговічність зміни. Таблиця 2 допомагає оцінити шанси на успіх.

Таблиця 2

Шанси на успіх впровадження змін

Table 2

Chances of success in implementing changes

Підтримка вищого керівництва	Початкова реакція			
	Стойкий супротив	Фаталістичне сприйняття	Кооперація	Проактивні дії
Висока	Середні	Високі	Високі	Високі
Середня	Низькі	Середні	Високі	Високі
Низька	Низькі	Низькі	Низькі	Середні

Незважаючи на певні позитивні зрушення, більшість публічних організацій все ще схильні до механічних організаційних структур, які чинять опір змінам.

Ось декілька причин, чому співробітники, зайняті у сфері надання публічних послуг, чинять опір змінам, спрямованим на покращення цих послуг:

Прихильність до бюрократичних звичок, пов'язаних з делегуванням повноважень, процесуальною регламентацією; потреба в обережності в діях та у відчутті безпеки, що стосується перебування на посаді.

Скептицизм – часто виправданий – щодо здатності керівництва впроваджувати «розумні» зміни.

Проблеми, пов'язані з багатьма ієрархічними рівнями повноважень, підзвітності та звітності.

Тенденція просувати процес прийняття рішень нагору, що суперечить підходам, спрямованим на підвищення самоконтролю та самостійності.

Відносини регулюються інтересами багатьох зацікавлених сторін.

Наявність конфліктуючих інтересів та цінностей.

Важко отримати фінансову підтримку для програм управління змінами. Обмежене фінансування консультантів та фахівців з управління змінами.

Є багато практичних прикладів на підтримку визначених причин. Деякі з них описані МакКонкі [16]. Так, він наводить приклади, що навіть коли процес прийняття рішень стає децентралізованим внаслідок проведених змін, персоналу важко позбутися звички передавати рішення на вищі рівні. Затримки, які це створює, посилюються тим, що неясно, де слід зупинитись у процесі звернення наверх. Це може бути найвищий рівень організації або найвищий рівень політичного представництва. В останньому випадку персонал може зіткнутися з небажанням політиків погоджуватися на зміну, особливо якщо це може засмутити деяких їхніх виборців. Через це політики часто вважають за краще мати можливість відкидати або навіть критикувати рішення, які можуть виявитись непопулярними. Вищі керівники, з іншого боку, іноді хочуть перебільшити вплив змін, які вони ініціювали, хоча ці зміни можуть стосуватись лише окремих підрозділів, а не організації у цілому.

Таким чином, готуючись до змін, керівникам потрібно передбачити ймовірний рівень опору, передбачити, які форми може приймати опір, і планувати, як цей опір може бути подоланий.

Розуміючи невідворотність опору змінам, необхідно також розуміти і передбачити, яку форму цей опір може набути, оскільки відкрита опозиція є досить рідкісним явищем, тим більше якісь екстремальні випадки прояву опору. Якщо ж брати до уваги більш поширені форми, то їх можна визначити десять основних: апатія, запізнення, саботаж, ухід на лікарняний, абсентеїзм, прокрастинація, робота за правилами, повільна робота, витоки в ЗМІ, закулісна критика.

Опір іноді включає те, що можна сприйняти спочатку як підтримку змін, наприклад, пропозиція створити робочу групу. Але робота такої групи може бути спрямованою на те, щоб завадити впровадженню змін, а не підтримати їх. Іноді буває важко помітити різницю між позитивним бажанням брати участь у змінах та негативним наміром відкладати та чинити їм перешкоди. Як свідчить практика, у будь-якому разі слід по можливості уникати створення та використання груп, оскільки об'єднання групи потребує часу. До того ж, часом важко відокремити проблеми, із якими зіштовхуються групи при об'єднанні різноманітних поглядів, від труднощів, із якими вони зіштовхуються у зв'язку власне із запропонованими змінами.

Слід зазначити, що не всі співробітники чинять опір змінам, хоча більшість це робить у тій чи іншій формі. Опір існує стосовно навіть невеликих змін,

впроваджених поступово, можуть протистояти - особливо якщо вони торкаються цінностей неформальних груп, або якщо люди бояться, що вони виглядатимуть непрофесійно в зміненій ситуації. Тому перший етап у спробі зменшити опір – це намагання зрозуміти його причини.

Якщо співробітникам здається, що запропоновані зміни порушують їх права, у співробітників нерідко виникають почуття несправедливості, образи і навіть зради. Один із способів з'ясувати, чи сприймуть співробітники запропоновані зміни як порушення їх прав – це провести невеличке опитування, поставивши, наприклад, таке запитання:

Ви думаєте, що ця зміна може призвести до того, що у Вас буде:

- менша заробітна плата;
- нижчий фаховий рівень;
- понижений статус;
- менше поваги;
- менше відпочинку;
- нижча пенсія;
- менше можливостей підвищення кваліфікації;
- менше безпеки;
- менше авторитету;
- менше задовільної роботи;
- менше простору для ініціативи;
- менше можливостей спілкуватися.

Якщо співробітники відповідають «так» на будь-який з цих варіантів, вони можуть переживати зміни як порушення своїх прав. Вони можуть відчувати себе обуреними чи наляканими. І тут у будь-якому випадку слід очікувати опір. Якщо страх чи обурення засновані на неправильному розумінні можливих наслідків, то виправлення помилкового враження може допомогти зменшити опір. Затримка у розвіюванні сумнівів та непорозуміння може завдати шкоди довірі та призвести до ще більшого опору, особливо серед трьох таких категорій працівників:

1. Літні працівники: вони можуть боятися, що вони є занадто старими, щоб підлаштовуватись під нову ситуацію, зокрема, отримувати нові знання та навички.

2. Менш освічені працівники: вони можуть сумніватися у своїй цінності для організації, або у своїй здатності пройти підвищення кваліфікації або перекваліфікацію у разі необхідності.

3. Молодші працівники: вони можуть бути найменш поінформованими та найбільш вразливими до чуток та «цинізму» від старих працівників, які «бачили це все раніше» і краще знають, як саме діяти під час змін.

Але незалежно від того, чи належать працівники до однієї з цих груп, новини про зміни породжують страх і невпевненість у більшості працівників. І якщо не надати працівникам вагомі причини для змін, це ще більше посилює опір. Інтенсивний опір ще більше посилюється необережною або незграбною

комунікацією, що зменшує впевненість в управлінні та збільшує недовіру щодо мотивів керівників впроваджувати зміни.

Найбільш ефективним, на нашу думку, для подолання опору змінам та їх впровадження є використання комунікативних підходів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень. Останнім часом зовнішня мінливість зазвичай висока для більшості організацій, що надають публічні послуги. Але у той же час органи публічної влади переважно укомплектовуються людьми, які віддають перевагу стабільному середовищу та добре структурованим способам діяльності. А це означає, що керівники можуть очікувати значного опору, намагаючись впроваджувати зміни в публічних послугах, незважаючи на цілі цих змін. Існує декілька основних причин, чому співробітники, зайняті у сфері надання публічних послуг, чинять опір змінам, спрямованим на покращення цих послуг: прихильність до бюрократичних звичок, пов'язаних з делегуванням повноважень, процесуальною регламентацією; потреба в обережності в діях та у відчутті безпеки, що стосується перебування на посаді; скептицизм – часто виправданий – щодо здатності керівництва впроваджувати «розумні» зміни; проблеми, пов'язані з багатьма ієрархічними рівнями повноважень, підзвітності та звітності; тенденція просувати процес прийняття рішень нагору, що суперечить підходам, спрямованим на підвищення самоконтролю та самостійності; відносини регулюються інтересами багатьох зацікавлених сторін; наявність конфліктуючих інтересів та цінностей; важко отримати фінансову підтримку для програм управління змінами, існує обмежене фінансування консультантів та фахівців з управління змінами.

Розуміючи невідворотність опору змінам, необхідно також розуміти і передбачити, яку форму цей опір може набути, оскільки відкрита опозиція є досить рідкісним явищем, тим більше якісь екстремальні випадки прояву опору. Якщо ж брати до уваги більш поширені форми, то їх можна визначити десять основних: апатія, запізнення, саботаж, ухід на лікарняний, абсентеїзм, прокрастинація, робота за правилами, повільна робота, витоки в ЗМІ, закулісна критика. Опір іноді включає те, що можна сприйняти спочатку як підтримку змін, наприклад, пропозиція створити робочу групу. Але робота такої групи може бути спрямованою на те, щоб завадити впровадженню змін, а не підтримати їх. Іноді буває важко помітити різницю між позитивним бажанням брати участь у змінах та негативним наміром відкладати та чинити їм перешкоди. Як свідчить практика, у будь-якому разі слід по можливості уникати створення та використання груп, оскільки об'єднання групи потребує часу. До того ж, часом важко відокремити проблеми, із якими зіштовхуються групи при об'єднанні різноманітних поглядів, від труднощів, із якими вони зіштовхуються у зв'язку власне із запропонованими змінами.

На основі проведеного дослідження можемо стверджувати, що опір змінам у сфері надання публічних послуг є невідворотнім процесом, але його можна подолати або мінімізувати.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Амосов О. Ю., Діденко Н.В. Подолання опору змінам: теоретичні підходи та реалізація. *Бізнес Інформ*. 2013. № 1. С. 293–298.
2. Коваленко М. М., Дунаєв І. В. Складові публічної політики в умовах реалізації мобілізаційної моделі розвитку економіки. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 1 (76). С. 7–25. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-1-01>.
3. Косач І.А., Ладонько Л.С., Калінько І.В. Ділове адміністрування: менеджмент організації та управління змінами: навчальний посібник. К.: Кондор, 2016. 217 с.
4. Новікова М. М., Боровик М. В., Бубирьов Є. А. Теоретичні аспекти управління організаційними змінами на підприємстві. *Бізнес Інформ*. 2022. №10. С. 219–225. <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2022-10-219-225>.
5. Петрова І. Л. Управління змінами: [посіб. для тренерів] / [Петрова І. Л., Поліщук В. І., Печенізький В. П. та ін.]. К.; Львів: ЗУКЦ, 2008. 58 с.
6. Пічугіна Т. С., Ткачова С. С., Ткаченко О. П. Управління змінами: навч. посіб. Харків: ХДУХТ, 2017. 226 с.
7. Семенець-Орлова І. А. Актуальні стратегії подолання супротиву освітнім змінам. *Ефективність державного управління*. – 2016. – Вип. 3. – С. 60–75.
8. Турчіна С.Г. Управління змінами в контексті стратегічного розвитку підприємств. *Вісник Сумського національного аграрного університету*. Серія «Економіка і менеджмент». 2016. Вип. 1 (67). С. 11–15.
9. Ukrainian Civil Service HRM Project. Семінар «Управління змінами у державному управлінні» у Європейському інституті державного управління (EIPA). URL: <http://www.ucshrm.org.ua/en/news/novini/seminar-upravlinnya-zminami-u-derzhavnomu-upravlinni-uyevropeiyskomu-institutu-derzhavnogo-upravlinnya-eipa.html>
10. Buchanan, D. and Boddy, D. (1993) *The Expertise of the Change Agent. Public Performance and Backstage Activity*. Prentice Hall.
11. Coch, L. and French, J. R. P. (1948) 'Overcoming Resistance to Change'. *Human Relations*, vol. 1, pp. 512–32.
12. Dawkins, R. (1997) *The Selfish Gene*. Macmillan.
13. Hussey, D. E. (1995) *Organisational Change*. Kogan Page, p. 25.
14. Jung, C. (1953) *The Integration of Personality*. Farrar & Ruckhart.
15. Lewin, K. (1951) *Force Field Analysis*. Harper & Row.
16. McConkey, D. D. (1993) 'Organisation Development in the Public Sector' in Cummings, T. and Worley, C. G. (eds) *Organisation Development and Change*. 5th edn. West Publishing Co., pp. 634–42.
17. Russell-Jones, N. (1995) *Management Pocket Book*. Alresford Press.
18. Starkey, K. (1996) *How Organisations Learn*. ITP Business Press, p. 2.
19. Toffler, A. (1973) *Future Shock*. Pan Books.
20. Tomkins, C. R. (1987) *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*. Kegan Paul.
21. Weber, M. (1964) *The Theory of Social and Economic Organisation*. Macmillan.
22. Zifcack, S. (1994) *New Managerialism. Administrative Reform in Whitehall and Canberra*. Oxford University Press, p. 172.

Стаття надійшла до редакції 19.09.2023

Стаття рекомендована до друку 20.10.2023

Yevgen Krasnykov, candidate of Science in Public Administration,
Deputy Chief of the 155th Military Representation of the Ministry of Defense of Ukraine,
Kharkiv, Ukraine
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0008-6137-9401> e-mail: krasnykov_evgen@ukr.net

CHANGE MANAGEMENT FOR IMPROVING THE QUALITY OF PUBLIC SERVICES

Abstract. The article describes peculiarities of introduction of changes in organizational structures to improve the quality of public services and resistance to these changes as an inevitable process. It is proved that the professional activity of a manager in the public sector depends on change management, and resistance to them is the main element of the change management system. The essence and interconnection of the concepts of “change management” and “resistance to change” are substantiated. The author considers the main theories of change that are used in practice in the public sector: energy, mathematical, economic, biological, systemic, psychological, psychoanalytic, political, sociological, cultural and developmental. It is proved that most theories of change emphasize that resistance to these changes is inevitable. The main reasons, forms and types of resistance in the implementation of changes and innovations by the head of a public organization are formulated.

People’s ability to adapt and deal with external variability are two key variables in determining how they will respond to change. It is taken into account that external variability is usually high for most organizations providing public services. But at the same time, public authorities, especially during the war in Ukraine, are mainly staffed by people who prefer a stable environment and well-structured ways of activity. This means that managers can expect significant resistance when trying to implement changes in public services, despite the goals of these changes.

The author formulated possible fluctuations in the attitude to changes in personnel from the announcement of them to their implementation. It is confirmed that the main reasons for resistance to changes in the provision of public services aimed at improving these services include: adherence to bureaucratic habits related to delegation of authority; skepticism; challenges associated with many hierarchical levels of authority, accountability and reporting; the tendency to push decision-making upwards, which is contrary to approaches aimed at increasing self-control and independence; relationships that are governed by the interests of many stakeholders; the presence of conflicting interests and values, and others. It is noted that the main forms of resistance to change include: apathy, tardiness, sabotage, going to the hospital, absenteeism, procrastination, working by the rules, slow work, leaks in the media, backstage criticism and others. The categories of employees in the sphere of public provision, which are most vulnerable to any changes, are defined.

The author of the article developed recommendations for overcoming resistance to changes and their effective implementation to improve the quality of public services.

Key words: *resistance to change, public policy, public services, change theories, change management, quality of public services.*

In cites: Krasnykov, Ye. V. (2023). Change Management for Improving the Quality of Public Services. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (77), 22–37. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-02> [in Ukrainian].

REFERENCES:

1. Amosov, O.Y., & Didenko, N.V. (2013). Overcoming resistance to change: theoretical approaches and implementation. *Business Inform*, 1, 293–298 [in Ukrainian].
2. Kovalenko, M. M., & Dunayev, I. V. (2023). Components of Public Policy in the Conditions of Implementation of the Mobilization Model of Economic Development. *Theory and Practice of Public Administration*, 1 (76), 7–25. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-1-01> [in Ukrainian].
3. Kosach, I.A., Ladonko, L.S., & Kalinko, I.V. (2016). Business administration: organization management and change management: study guide. Kyiv, Condor, 217 [in Ukrainian].
4. Novikova, M. M., Borovyk, M. V., & Bubiryov, E. A. (2022). Theoretical aspects of organizational change management at the enterprise. *Business Inform*, 10, 219–225. <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2022-10-219-225> [in Ukrainian].
5. Petrova, I. L. (2008). Change management: [manual for trainers] ; [I. L. Petrova, V. I. Polishchuk, V. P. Pechenizkyi, etc.]. Kyiv, Lviv, ZUKTS, 58 [in Ukrainian].
6. Pichugina, T. S., Tkachova, S. S., & Tkachenko, O. P. (2017). Change management: training. manual Kharkiv, KhDUHT, 226 [in Ukrainian].
7. Semenets-Orlova, I.A. (2016). Current strategies for overcoming resistance to educational changes. *Effectiveness of state administration*, 3, 60–75 [in Ukrainian].
8. Turchyna, S.G. (2016). Management of changes in the context of strategic development of enterprises. *Bulletin of the Sumy National Agrarian University. Serie "Economics and Management"*, 1 (67), 11-15 [in Ukrainian].
9. Ukrainian Civil Service HRM Project. Seminar "Management of changes in public administration" at the European Institute of Public Administration (EIPA). URL: <http://www.ucshrm.org.ua/en/news/novini/seminar-upravlinnya-zminami-u-derzhavnomu-upravlinniyevropeiyskomu-instituti-derzhavnogo-upravlinnya-eipa.html> [in Ukrainian].
10. Buchanan, D. & Boddy, D. (1993) *The Expertise of the Change Agent. Public Performance and Backstage Activity*. Prentice Hall [in English].
11. Coch, L. & French, J. R. P. (1948) 'Overcoming Resistance to Change'. *Human Relations*, vol. 1, pp. 512–32 [in English].
12. Dawkins, R. (1997) *The Selfish Gene*. Macmillan [in English].
13. Hussey, D. E. (1995) *Organisational Change*. Kogan Page, 25 [in English].
14. Jung, C. (1953) *The Integration of Personality*. Farrar & Ruckhart [in English].
15. Lewin, K. (1951) *Force Field Analysis*. Harper & Row [in English].
16. McConkey, D. D. (1993) 'Organisation Development in the Public Sector' in Cummings, T. and Worley, C. G. (eds) *Organisation Development and Change*. 5th edn. West Publishing Co., 634–42 [in English].
17. Russell-Jones, N. (1995) *Management Pocket Book*. Alresford Press [in English].
18. Starkey, K. (1996) *How Organisations Learn*. ITP Business Press, 2 [in English].
19. Toffler, A. (1973) *Future Shock*. Pan Books [in English].
20. Tomkins, C. R. (1987) *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*. Kegan Paul [in English].
21. Weber, M. (1964) *The Theory of Social and Economic Organisation*. Macmillan [in English].
22. Zifcack, S. (1994) *New Managerialism. Administrative Reform in Whitehall and Canberra*. Oxford University Press, 172 [in English].

The article was received by the editors 19.09.2023

The article is recommended for printing 20.10.2023