

СИСТЕМОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ НОВОГО ПУБЛІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ТА НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ

Побудовано системологічні моделі посадової інструкції державного службовця та структурного підрозділу органу державної влади. Наведено, як новий публічний менеджмент та належне врядування забезпечують адаптацію та еволюцію держави.

Ключові слова: державне управління; новий публічний менеджмент; належне врядування; системологія.

Systemological models of the job description of the government employee and structural division of public authority are constructed. It is shown as new public management and good governance provide adaptation and state evolution.

Key words: public administration; new public management; good governance; systemology.

Сучасна світова криза не в останню чергу пов'язана із кризою авторитарного державного управління, що будується на принципах бюрократії, ієрархії та централізації. Вихід з цієї кризи полягає в розвитку шляхів демократичного врядування на засадах децентралізації та формування партнерських відносин між владою і громадянами на основі їх самоорганізації та самоврядування, найвідомішими з яких є концепції нового публічного менеджменту (New Public Management) та належного врядування (Good Governance). Але вони пропонують лише підхід до вирішення проблеми, який потребує розвитку до конкретних моделей державного управління. Це, насамперед, пов'язано з вирішенням важливого практичного завдання переходу від старої системи авторитарного до нової системи демократичного врядування та наукового завдання створення теорії демократичного врядування [6].

Дослідженню концепцій New Public Management (NPM) та Good Governance (GG) присвячено багато праць як вітчизняних, так і закордонних фахівців. Зокрема, Ю. Шаров з І. Чикаренко проаналізували поняття “врядування”, “адміністрування”, “менеджмент” у контексті сучасних концепцій публічного управління, спроєктували існуючі наукові доробки в цій сфері на муніципальний рівень та отримали певні настанови щодо реформування традиційного управління [11]. М. Пасічник дослідив досвід США щодо проведення реформ у рамках концепції NPM та обґрунтував необхідність застосування її елементів в Україні [8]. А. Береза критично розглянув ключові положення NPM, проаналізував наслідки реалізації цієї концепції на практиці та виділив основні причини її неспроможності підвищити ефективність діяльності органів виконавчої влади [1]. В. Корженко та В. Нікітін розглянули концепцію GG як методологічну основу розробки нових принципів співробітництва органів територіальної влади та організацій громадянського суспільства в сучасній Україні [5].

Л. Сморгунів підкреслює, що фахівці в галузі NPM відмовились від цього терміну та зосередили свою увагу на нормативних джерелах публічної адміністративної практики, тому що відокремлення управління від політики, на якому наполягав NPM, виявилось безперспективним. Перехід до концепції GG визначив зміну методологічних засад адміністративних реформ у напрямку менш жорсткого, деталізованого та регламентованого державного управління, базою якого є не вертикальні, але горизонтальні зв'язки між державними органами, асоціаціями громадянського суспільства та бізнесом [10]. Є. Гаталов пропонує комплексний розгляд питань адміністративної реформи в Росії та, задля зрозуміння концептуальної схеми реформування та порівняння з реаліями російського життя, розглядає теоретичні засади, напрями і стратегію здійснення перетворень на основі вивченого світового досвіду впровадження NPM [2]. В. Д'якова аналізує еволюцію свідомості управлінців протягом ХХ ст. та теоретично обґрунтовує необхідність надання їм самостійності при прийнятті рішень, щоб вони змогли максимально концентруватись на вимогах певного громадянина або місцевої спільноти [4].

Е. Рітц досліджує проблему оцінювання в рамках реформ державного управління, розглядає різні рівні державного апарату, на яких можливо проведення оцінювання, та варіанти інституційних змін (стратегічні, структурні, культурні), а також проект реформи швейцарської федеральної адміністрації з метою спрощення управління та його орієнтування на результат, переформування відомств задля підвищення відповідальності чиновників, введення елементів ринку та змагальності, зміни управлінської культури і впровадження елементів самоконтролю [13]. Перехід до концепції GG є особливо актуальним для посткомуністичних держав і країн, що розвиваються [12].

При дослідженні концепцій NPM та GG основну увагу приділяють проблемам переходу від владних суб'єкт-об'єктних відносин між державою і суспільством до партнерських суб'єкт-суб'єктних відносин між ними. Але ці відносини формуються в оточенні зовнішнього середовища, вплив якого, з точки зору системології [7], не варто недооцінювати, тому що система повинна задовольняти функціональний запит надсистеми, до якої вона належить. Отже, особливої уваги потребує вивчення впливу зовнішнього оточення на відносини між державою та суспільством.

Метою статті є формування системологічних засад NPM та GG.

Модель посадової інструкції державного службовця. Взаємодія держави із суспільством і зовнішнім середовищем зрештою зводиться до інформаційних взаємозв'язків державного службовця з особами, організаціями та установами. Регламентация організаційно-правового статусу працівника, його конкретних завдань та обов'язків, прав, відповідальності описана в посадовій інструкції [3], яка з точки зору системології є функціональним запитом від структурного підрозділу органу державної влади як надсистеми до працівника як системи. Формально посадова інструкція визначає множини In_p вхідних інформаційних ресурсів, що необхідно перетворити на множини Out_p вихідних інформаційних ресурсів за правилом F_p : $In_p \longrightarrow Out_p$. $In_p = In_E \sqcup In_G \sqcup In_D$, де $In_E = \{A_1, \dots, A_q, \dots, A_Q\}$ – вхідна інформація із зовнішнього оточення держави, $In_G = \{B_1, \dots, B_r, \dots, B_R\}$ – інформація (запити) від громадян та організацій та $In_D = \{C_1, \dots, C_s, \dots, C_S\}$ – інформація від інших працівників, підрозділів або органів державної влади. Подібно $Out_p = Out_E \sqcup Out_G \sqcup Out_D$, де $Out_E = \{X_1, \dots, X_u, \dots, X_U\}$ – інформація від держави для зовнішнього оточення, $Out_G = \{Y_1, \dots, Y_v, \dots, Y_V\}$ – інформація та дані для громадян та організацій та $Out_D = \{Z_1, \dots, Z_w, \dots, Z_W\}$ – інформація для інших працівників, підрозділів або органів державної влади.

Формально кожній людині можна зіставити множини $In = \{I_1, \dots, I_m, \dots, I_M\}$ вхідних ресурсів, які вона здатна перетворити на множини $Out = \{O_1, \dots, O_n, \dots, O_N\}$ вихідних ресурсів за правилом F : $In \longrightarrow Out$. Таким чином, працівник може зайняти певну посаду, якщо $In_p \sqsubseteq In$, $Out_p \sqsubseteq Out$ та $F_p = F(In_p)$. Змістовно це означає, що він може виконувати всі положення посадової інструкції (рис. 1).

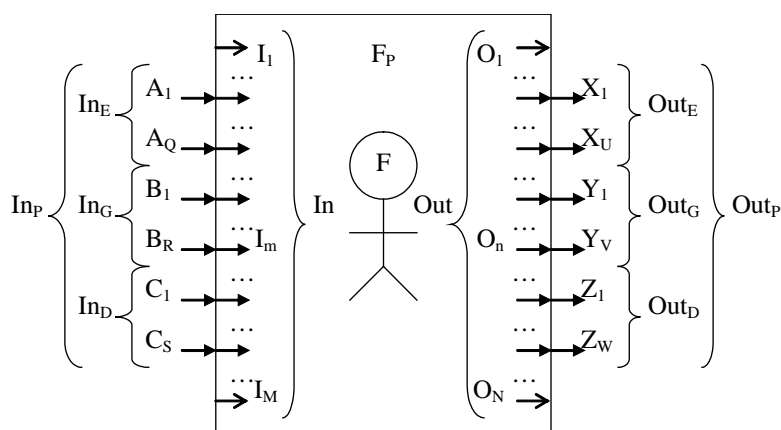


Рис. 1. Відповідність працівника вимогам посадової інструкції

Наприклад, типова професійно-кваліфікаційна характеристика посади спеціаліста місцевої державної адміністрації визначає для нього такі елементи, що формують множини In_p та Out_p :

- C_1 – контролюючі вказівки спеціаліста вищої категорії (кваліфікації);
- X_1 та Z_1 – пропозиції для проектів нормативних та організаційно-методичних документів; інформаційно-аналітичних матеріалів, пов'язаних з прийняттям та виконанням управлінських рішень;
- B_1 та Y_1 – звернення і заяви, що надійшли на розгляд до підрозділу, та відповіді на них;
- A_1 , B_2 та C_2 – статистична інформація та інші дані від державних органів влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ, організацій, їх філій і відділень незалежно від форм власності;
- Z_2 – пропозиції керівництву місцевого органу виконавчої влади щодо поліпшення роботи підрозділу [3].

Правило F_p визначається Конституцією України, законами, постановами, розпорядженнями та іншими нормативно-правовими актами.

Модель структурного підрозділу органу державної влади формується на основі моделей посадових інструкцій працівників цього підрозділу. Склад моделі визначається множиною $P = \{P_1, \dots, P_k, \dots, P_K\}$, де P_k – модель посади, яка перетворює за правилом F_k множини In_k вхідних на множини Out_k вихідних ресурсів, що визначають внутрішню структуру моделі та її зовнішні зв'язки. Формально $In_k = \{A_{k,1}, \dots, A_{k,Q(k)}\} \sqcup \{B_{k,1}, \dots, B_{k,R(k)}\} \sqcup \{C_{k,1}, \dots, C_{k,S(k)}\}$ та $Out_k = \{X_{k,1}, \dots, X_{k,U(k)}\} \sqcup \{Y_{k,1}, \dots, Y_{k,V(k)}\} \sqcup \{Z_{k,1}, \dots, Z_{k,W(k)}\}$, де змістовно A , B , C , X , Y та Z означають ті ж інформаційні ресурси, як і в моделі посадової інструкції.

Наприклад, положення про Головне управління економіки Харківської обласної державної адміністрації визначає для нього такі елементи, що формують множини In_k та Out_k ($k=1,2,\dots,K$):

- A та X – участь у реалізації державної зовнішньоекономічної політики в частині інтеграції України у світову економіку та розширення економічного та соціального співробітництва з ЄС, а також у реалізації

державної політики щодо підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу, проведення переговорів з офіційними представниками іноземних держав, акредитованих в Україні;

– В та У – взаємодія з Державним підприємством “Харківський регіональний науково-виробничий центр стандартизації, метрології та сертифікації” та Національним науковим центром “Інститут метрології”, допомога підприємствам у налагодженні зв’язків із консалтинговими фірмами щодо вирішення питань розробки бізнес-планів та інвестиційних проектів, обґрунтування і супроводження цих проектів;

– С та Z – розробляє та подає Міністерству економіки України, іншим центральним органам виконавчої влади пропозиції до проекту Державної програми економічного та соціального розвитку України на короткостроковий період, забезпечує виконання завдань, визначених цією програмою, на території області [9].

Найпростішу модель структурного підрозділу та його оточення наведено на рис. 2. У складі підрозділу є дві посади P_1 та P_2 . Працівники, що займають ці посади, взаємодіють шляхом обміну даними $Z_{1,1}$ ($C_{2,1}$) та $Z_{2,1}$ ($C_{1,1}$). Перший посадовець надає до іншого структурного підрозділу інформацію $Z_{1,1}$, а отримує $C_{1,2}$. Другий посадовець надає до іншого органу державної влади інформацію $Z_{2,2}$ та отримує $C_{2,2}$. Відповіді $Y_{1,1}$ на звернення $V_{1,1}$ громадян готує перший державний службовець, а відповіді $Y_{2,1}$ на звернення $V_{2,1}$ організацій – другий. Із зовнішнього оточення держави перший працівник отримує інформацію $A_{1,1}$, а другий надає до нього інформацію $X_{2,1}$.

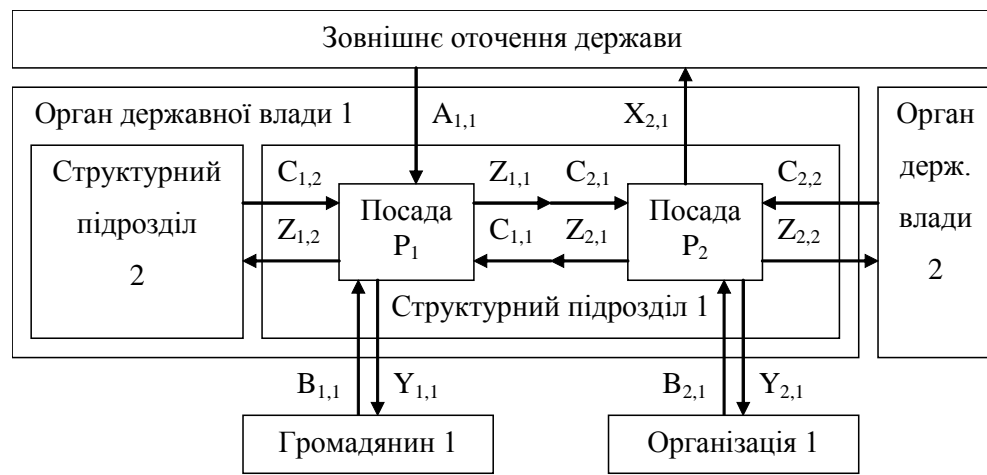


Рис. 2. Модель структурного підрозділу та його оточення

Моделі, що розглянуті, характерні для авторитарного стилю державного управління з жорстко визначеними функціональними обов’язками та зв’язками. Із системологічної точки зору це означає, що державне управління як система “налаштоване” на виконання певного функціонального запиту від зовнішнього оточення держави як надсистеми, тому що має екстенціальні (виявлені) властивості, за рахунок яких може підтримувати необхідні зв’язки. Зміна запиту призводить до кризи державного управління через його неспроможність до встановлення нових зв’язків як із зовнішнім оточенням держави, так і з громадянами та організаціями усередині країни.

Модель NPM. Адаптація державного управління до нових вимог зовнішнього середовища держави та потреб громадян можлива лише за рахунок надання йому “гнучкості”. З точки зору системології, це можна зробити двома шляхами. По-перше, необхідно виявляти та розвивати інтенціальні (приховані) властивості державних службовців до екстенціальних, які будуть використані для підтримки нових зв’язків. Зробити це можна шляхом перепідготовки або підвищення кваліфікації.

Наприклад, нехай працівник, що займає посаду P_1 , здатен підтримувати множини $In_1 = \{a, f\}$ вхідних та $Out_1 = \{e, g\}$ вихідних зв’язків, працівник на посаді P_2 – множини зв’язків $In_2 = \{e, c\}$ та $Out_2 = \{b, h\}$, а на посаді P_3 – множини $In_3 = \{b, i\}$ та $Out_3 = \{d, j\}$. Тоді структурний підрозділ, до якого вони належать, здатен за рахунок залучення першого і другого посадовця підтримати запит на “замикання” вхідного зв’язку a та вихідного зв’язку b . Якщо запит зміниться на замикання входу c та виходу d , він буде підтриманий другим і третім посадовцями (рис. 3).

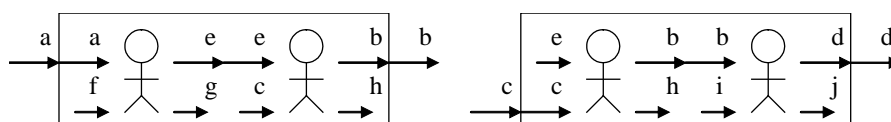


Рис. 3. Підтримка запиту, що змінюється

Другий шлях – залучення громадян або організацій, які мають певні властивості, до задоволення запиту. Наприклад, запит на замикання входу f та виходу j може бути задоволений за рахунок підключення організації, що здатна перетворювати вхід g на вихід i , до першого та третього державного службовця. Якщо запит зміниться, то необхідно залучити іншу організацію.

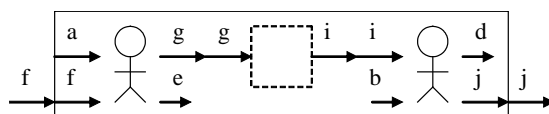


Рис. 4. Залучення організації до задоволення запиту

Модель GG. Запит зовнішнього середовища держави сьогодні змінюється настільки швидко та суттєво, що актуальною стає проблема еволюції держави. З точки зору системології, вирішення цієї проблеми пов'язано з розвитком глибинних потенціальних властивостей громадян та організацій і створенням середовища для прояву їх активності. Державне управління залишає за собою підтримку лише таких зв'язків, з якими не спроможні впоратися суспільство. Усі інші зв'язки підтримують громадяни та організації. Це сприяє, по-перше, ефективному задоволенню поточного запиту зовнішнього середовища, по-друге, швидкому налаштуванню на новий функціональний запит та, по-третє, вибору такого зовнішнього середовища, в якому держава буде відчувати себе найбільш комфортно, тобто її властивості повністю відповідають запиту середовища.

У прикладі, що наведено на рис. 5, органи державної влади D_1 - D_4 підтримують лише зовнішні вхідні зв'язки a і b та вихідні c і d , а також внутрішні вхідні зв'язки g і h та вихідні e і f . Вхідний зовнішній зв'язок i підтримується громадянами за рахунок установами зв'язків e та g із органами державної влади D_1 та D_3 та зв'язку j із організаціями, які за рахунок нього та зв'язків f та h із органами державної влади D_2 та D_4 та підтримують вихідний зовнішній зв'язок k .

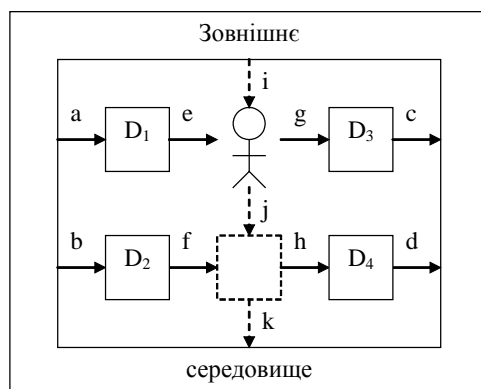


Рис. 5. Середовище для прояву активності громадян та організацій

Посадова інструкція державного службовця є функціональним запитом структурного підрозділу органу державної влади на працівника, що має певні властивості. Підрозділи з жорстко визначеними обов'язками та зв'язками характерні для авторитарного стилю державного управління та можуть відповідати лише певному функціональному запиту від зовнішнього оточення держави. NPM забезпечує адаптацію державного управління до нових вимог зовнішнього середовища та потреб громадян. GG вирішує проблему еволюції держави.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку пов'язані з оцінкою витрат, необхідних для переходу до нових форм державного управління.

Література:

1. Береза А. В. Ототожнення виконавчої влади і приватного сектора у новому державному управлінні // А. В. Береза // Держава і право. – 2010. – Вип. 47. – С. 647–650.
2. Гаталов Е. Н. Проблемы современной административно-государственной реформы в России // Е. Н. Гаталов // Власть. – 2009. – № 3. – С. 25–29.
3. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців // Офіційний веб-сайт Голодержслужби України. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article:jsessionid= EC21E9DA C5E25FF8C67EEAA526165AC7?art_id=35812&cat_id=35383](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article:jsessionid=EC21E9DA_C5E25FF8C67EEAA526165AC7?art_id=35812&cat_id=35383).

4. Дьякова В. В. Философские основы новых подходов к процессу управления: эволюция сознания управленцев в XX столетии / В. В. Дьякова // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. – 2008. – № 61. – С. 105–110.
5. Корженко В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance / В. В. Корженко, В. В. Нікітін // Державне будівництво. – 2006. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVu/2006-1/doc/1/01.pdf>.
6. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики / В. М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – № 1. – С. 16–22.
7. Мельников Г. П. Системология и языковые аспекты кибернетики / Г. П. Мельников. – М. : Советское радио, 1978. – 366 с.
8. Пасічник М. В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту: досвід США / М. В. Пасічник // Державне управління: теорія та практика. – 2009. – № 1 (9). – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2009-1/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf.
9. Положення про Головне управління економіки Харківської обласної державної адміністрації. – Офіційний сайт Харківської обласної державної адміністрації. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/uk/article/view/id/82/>.
10. Сморгунов Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции “Governance” / Л. В. Сморгунов // Полис (Политические исследования). – 2003. – № 4. – С. 50–58.
11. Шаров Ю. П. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2010. – Вип. 1 (4). – С. 295–304.
12. Good governance in the era of global neoliberalism: conflict and depolitisation in Latin America, Eastern Europe, Asia, and Africa [Edited by Jolle Demmers, Alex E. Fernandez Jilberto, Barbara Hogenboom]. – Routledge, 2004. – 353 p.
13. Ritz A. Evaluation von New Public Management / A. Ritz. – Haupt, 2003. – 570 p.

Надійшла до редколегії 01.10.2010 р.