

РОЗВИТОК ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В КОНТЕКСТІ СУСПІЛЬНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Проведено теоретичний аналіз суспільної обумовленості формування концепцій “нового менеджменту”, “рецептивного адміністрування”, проаналізовано характеристики, які відрізняють “мережане суспільство” від інших форм управлінської діяльності у сфері публічних потреб та інтересів.

Ключові слова: теорія публічного адміністрування, новий суспільний менеджмент, політичні мережі, governance.

The theoretical analysis of concepts of social conditionality “new management”, “receptive administration held”, analyzed the characteristics that distinguish the network society “from other forms of administrative activity in public needs and interests.

Key words: theory of public administration, new public management, political networks, governance.

Переосмисленню змісту і спрямованості реформ публічного адміністрування з позицій подальшого вдосконалення демократії і розвитку правової держави сприяють кардинальні зміни в зовнішньому глобалізованому світі, що відбуваються на початку ХХІ ст., і зокрема, трансформація сутності і ролі держави в суспільстві, розвиток інформаційних технологій, незадоволення громадян досить жорсткими бюрократичними формами державного управління (public administration).

Публічне адміністрування (public administration) протягом ХХ ст. розвивалось як невід’ємна частина політичної науки (political science) у відриві від предметного поля і підходів, розроблених у менеджменті (generic management) [8].

Як у вітчизняній, так і в закордонній науці та практиці управління, проблема відносин бізнесу, влади і суспільства завжди була однією з найбільш актуальних тем. До початку ХХІ ст. стало очевидно, що сфери та інтереси бізнесу і політики, політики і суспільства, ринку і суспільства стали все більше відокремлюватись один від одного. Аналогічна тенденція до розділу і методологічної відокремленості проявлялась в економічних, політичних і соціально-гуманітарних науках. Це знайшло відображення і в підходах до публічного адміністрування.

Дослідженню проблем трансформації теорій публічного адміністрування присвятили свої наукові праці вітчизняні та зарубіжні вчені Т. Берцель, В. Біанкі, Ю. Бризгунова, М. Кастельс, Э. Кісілева, А. Колодій, І. Мальковска, Р. Патнем, Р. Родес, А. Розенбаум, А. Савков, Л. Сморгунів, Ю. Хабермас, Ю. Шаров та інші.

Метою роботи є дослідження змістовних ознак концепцій публічного адміністрування, сформульованих на основі глобальних підходів до визначення тенденцій суспільного розвитку.

Наука публічного адміністрування досліджує три основні глобальні підходи: 1) ринково-ліберальний, який сформульовано в концептуальних моделях “нового менеджменту”, “оновленого управління”, що спирається на ринкову модель, де громадянин виступає в ролі споживача або клієнта; 2) ліберально-комунітаріаністський, що розвивається в концепції “політичних мереж” і спирається на розвиток структурних взаємовідносин (договірних) між політичними інститутами держави і суспільства, які визнають рівність громадян як і інших суб’єктів мережі; 3) демократичного громадянства, що спирається на особливе “рецептивне” адміністрування, яке має слугувати громадянину, а не клієнту і споживачу (до останнього напряму належать концепція “рецептивного адміністрування”). Усі три концепції конкурують одна з одною не тільки в теоретичному плані, але і у практичному використанні в тій чи іншій області або країні.

У межах кожного підходу особливим чином формується і сфера міждисциплінарного співробітництва, позначена своєрідними “тріадами”:

– “нова економіка – новий менеджмент – нове публічне адміністрування”;

– “політика і політичні мережі – інституціональний аналіз – самоврядні мережеві структури та комунікаційний менеджмент”;

– “теорія громадянського суспільства і демократії, що бере участь – соціальний менеджмент – принципи автономії та субсидіарності в сучасному управлінні” [8].

Упровадження до сфери суспільного управління ринкових методів і підходів є досить чітко вираженою тенденцією у процесах адміністративних реформ. Це пов’язано з намаганням подолати монополію центральних і місцевих органів влади й управління в наданні управлінських і громадських послуг населенню шляхом залучення до цих процесів приватного сектора (а в багатьох випадках – і неурядових неприбуткових організацій). Одним із головних мотивів цього напряму реформ є підвищення якості послуг шляхом передачі приватному сектору всього того, що може бути ним краще зроблено, ніж державними організаціями, і створення конкурентного середовища при отриманні права надання послуг. До конкретних шляхів у налагодженні партнерства з приватним сектором відноситься робота за контрактами.

Широковідомим є досвід Великої Британії, Данії, Голландії, Швеції та інших країн з обов'язкових конкурентних торгів [14].

Якісні переходи в суспільному управлінні здійснювалися, зокрема, шляхом імплементації до нього передових ідей менеджменту у сфері бізнесу, про що свідчить запровадження нової термінології: “менеджеріалізм”, “новий суспільний менеджмент”, “ринково орієнтована публічна адміністрація”, “підприємницьке врядування”. Як одна з головних ознак цих термінів подається перехід від розуміння управління як акту віддачі команд і розпоряджень, виконання та контролю вказівок при адмініструванні до досягнення кінцевого результату та прийняття відповідальності за управління при менеджменті.

У розвинутих країнах менеджмент у сфері бізнесу під впливом все більшого тиску конкуренції на насичених ринках активно розвивався в напрямках орієнтації на клієнта. І соціально орієнтовані завдання реформ у суспільному управлінні зробили природним перенесення до цієї сфери передових досягнень ділового менеджменту з адаптацією останніх до специфіки суспільного управління.

Досвід адміністративних реформ у провідних країнах заходу свідчить про намагання застосувати в суспільному управлінні підходи ділового менеджменту для вирішення, зокрема, однієї з ключових управлінських проблем – оцінки якості управління з точки зору досягнення кінцевого результату. Для цього використовується узагальнений підхід до оцінки успішності управління, який є визнаним у менеджменті. Цей підхід передбачає виділення трьох складових (три “е”): результативність (effectiveness), ефективність (efficiency) та економічність (economy).

Поняття “мережане суспільство” стосовно суспільства в цілому було введено професором Каліфорнійського університету і директором Інституту досліджень країн Західної Європи М. Кастельсом у роботі “Зародження мережаного суспільства”. Визначення мережане суспільства М. Кастельса мало описовий характер: “мережане суспільство” – це специфічна форма соціальної структури, що встановлюється емпіричними дослідженнями в якості характеристики “інформаційної епохи”. Основний сенс теорії Кастельса [4–6] полягає в тому, що зміна способів виробництва, впровадження виробничих відносин нового типу веде до зміни і суспільних відносин. Відносини всередині суспільства і між суспільством та державою мають будуватися за новими принципами, які можуть бути названі мережаними.

Формування інформаційного суспільства сприяло впровадженню у виробництво організаційних схем, що будувалися на мережаних відносинах, а не на ієрархічних. Мережана організація, що ґрунтується на мережаних принципах в організації соціосистеми, є мобільнішою за ієрархічну. Вона більше підходить до адекватної обробки інформаційних потоків. Це і виводить мережані принципи організації на перший план, адже, за словами М. Кастельса, сила потоків інформації переважає над потоками влади управління [1].

Якщо раніше мережана організація була відображенням лише внутрішньої структури управління, його змістом, то сьогодні вона стає свідомо впроваджуваною формою організації управління.

Л. Сморгунов виділяє такі чотири ключові характеристики теорії політичних мереж:

а) замість спроби редукції складності суспільства для ефективного управління вона включає в себе зростання складності в якості необхідної передумови вироблення політики та здійснення управління;

б) відновлюються зв'язки між управлінням і політикою;

в) включається моральний вимір управління і процесу підготовки і прийняття політичного рішення;

г) не інститути, а зв'язки і відносини є ключовим пунктом розгляду.

Існують різні оцінки ступеня досконалості мережаної організації. На думку Ю. Хабермаса, основними властивостями мережаної організації є відкритість, спонтанність; основна небезпека – надзвичайна неструктурованість, бюрократизація.

На думку Т. Берцель, політична мережа являє собою набір відносно стабільних взаємовідносин за природою неієрархічних і взаємозалежних, які поєднують різних акторів (учасників), які поділяють відносно політики спільні інтереси і які обмінюються ресурсами для того, щоб просунути свої інтереси, визнаючи при цьому, що кооперація є найкращим способом досягнення спільних цілей. Науковець особливо наголошує на тому, що, по-перше, різноманітні та численні учасники політичної мережі переслідують не сепаратні, а спільні інтереси; по-друге, для їх досягнення вони вибирають кооперативні способи діяльності [13].

Як засвідчив аналіз, політичні мережі позначені низкою характеристик, які відрізняють їх від інших форм управлінської діяльності у сфері публічних потреб та інтересів, а саме:

1) вони являють собою таку структуру управління публічними справами, яка пов'язує державу та громадянське суспільство. Ця структура теоретично описується та аналізується як безліч різноманітних державних, приватних, громадських організацій та установ, що мають певний спільний інтерес;

2) політична мережа складається для вироблення угод у процесі обміну наявними в її учасників ресурсами, що є свідченням існування взаємної зацікавленості акторів;

3) наявність спільного кооперативного інтересу;

4) відсутність ієрархії та існування горизонтальних відносин, оскільки всі учасники мережі рівні з точки зору можливості формування спільного рішення;

5) мережа є договірною структурою, що складається з набору контрактів, які виникають на основі узгоджених формальних і неформальних правил комунікації.

Важливим є той факт, що політична мережа передбачає існування особливої культури консенсусу. Таким чином, можна стверджувати, що політична мережа є системою державних і недержавних утворень у певній сфері політики, що взаємодіють між собою на основі ресурсної залежності з метою досягнення

загальної згоди щодо політичного питання, яке всіх цікавить, з використанням формальних і неформальних норм [3].

Основні положення теорії політичних мереж передбачають необхідність таких заходів:

– реконструювання відносин між державним управлінням і сучасним суспільством, що проявляється в тому, що замість редукції складності суспільства для ефективного управління ця концепція необхідну передумову побудови адекватного управління вбачає саме у зростанні складності нинішнього суспільства. Інакше кажучи, поняття “політична мережа” стає “новою парадигмою архітектури складності”. Іншим важливим елементом є, крім цього, той факт, що політичні мережі відкривають та актуалізують відносини між урядовими структурами, громадськими та іншими організаціями;

– відновлення зв'язку між управлінням та політикою. На думку науковців, “політика та управління не можуть бути розділеними з різних причин, включаючи втрату ясності у визначенні державної служби та втрату згоди відносно того, хто уповноважений на подібні послуги, ... оскільки відкрита демократична політика вимагає більшого, ніж задоволених споживачів” [11].

Необхідно зауважити, що за такого підходу суттєво змінюється сутність держави як агента політики, а саме: домінуюча ідея ролі держави та її інститутів у виробленні політики замінюється ідеєю їх важливості в якості одного з акторів вироблення політичних рішень; на противагу ідеї відносної незалежності держави в політиці державні структури розглядаються як “зчеплені” з іншими агентами політики та змушені вступати в обмін з ними своїми ресурсами; замість ідеї державного управління як ієрархічно організованої системи пропонується новий тип управління – керівництво (governance).

Як вважає англійський дослідник Р. Родес, політичні мережі формуються в різних секторах діяльності сучасної політики (охорона здоров'я, сільське господарство, індустрія, освіта тощо) і становлять собою “комплекс структурних взаємовідносин між інститутами держави і суспільства” [2].

У роботі “Щоб демократія спрацювала” Р. Патнем стверджує, що домінування горизонтальних зв'язків сприяє відтворенню соціального капіталу, який може бути використаний для побудови наступних соціальних і політичних відносин, які є необхідним елементом підтримки добробуту і створення ефективної регіональної влади [10].

У політичній науці і теорії державного управління виділяють дві основні школи, які використовують мережаний підхід як методологію дослідження політики. Англосакська школа вважає плідним використання мережаного підходу при вивченні взаємодії держави і зацікавлених груп. Тут концепція політичних мереж протиставляється плюралістичному і корпоративістському підходам, використовуваним для опису посередництва інтересів. Німецька школа звертає увагу на мережі в політиці як сучасну форму державного управління, відмінну від ієрархії і ринку.

У цьому відношенні концепція політичних мереж стартувала з тієї ж основної ідеї, як і новий державний менеджмент: сучасній державі не вдається забезпечити задоволення суспільних потреб, є наполеглива потреба змінити ієрархічне адміністрування на нову форму управління. Але якщо державний менеджмент у пошуках нових підходів робить акцент на ринковій економіці, то теорія політичних мереж намагається влаштуватися, враховуючи комунікативні процеси постіндустріального суспільства і демократичну практику сучасних держав. Хоча в ході розвитку жорсткі розмежувальні лінії між цими двома школами стираються, проте, якщо говорити про політичну науку, то певна специфіка все ж зберігається. Мережаний підхід до публічного управління є віддзеркаленням не лише суперечок, які ведуться між представниками різних управлінських теорій, але і відповіддю на зміни умов, в яких здійснюється управління суспільними справами [12].

Мережаний підхід до політики і публічного управління є відображенням не тільки тих суперечок, які ведуться між представниками різних політико-управлінських теорій, а є і відповіддю на зміну умов, в яких здійснюється політика і управління громадськими справами. Дослідження цих питань відкриває можливості до пояснення сучасних змін у політичній сфері як в окремій країні, так і у світовому політичному процесі.

У США і Європі продовжуються процеси децентралізації й делегування більших прав для прийняття рішень місцевим адміністраціям. Це є наслідком визнання того факту, що головною умовою ефективних дій місцевих органів влади є необхідний рівень управлінської та фінансової незалежності, самостійності за умов дійового контролю та відповідальності. Головним критерієм раціональної децентралізації виступає досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом – субсидіарність, яка визначає найнижчу оптимальну межу втручання уряду в місцеві справи.

Поняття “governance” відображає зміни, якими характеризуються і відносини цивільного суспільства і органів публічної влади в нових умовах мережевого суспільства, і відношення усередині організаційної структури держави. Вважається, що сформовані міжорганізаційні мережі в системі нового публічного управління відрізняються від внутрішньоорганізаційних мереж у системі бюрократичного управління. Мережі у середині ієрархій або внутрішньоорганізаційні мережі ставлять відносини між акторами під управлінську структуру, яка регулює вирішення конфліктів і направляє поведінку.

Внутрішньоорганізаційні мережеві форми включають спільні підприємства, стратегічні альянси, ділові групи, підприємства з особливими правами, дослідницькі консорціуми, контрактні відносини і міжміністерські, міжвідомчі і міжгалузеві утворення. Хоча в останніх мережах є конфлікти, проте, якщо рівень довіри і кооперативної співпраці в них високий, то тут спостерігаються значні скорочення транзакційних витрат, краще використання спільних ресурсів, більше рівень інновативності, тобто більше

умов, що забезпечують ефективність управлінської і загальної діяльності. У цьому відношенні інтернет і нові інформаційні технології створюють додатковий базис для підвищення ефективності управління, хоча в урядових організаціях і спостерігається опір змінам. В умовах переходу до нової мережаної моделі публічного управління відбуваються трансформації у концептуальному обґрунтуванні використання інформаційно-комунікаційних технологій у публічному управлінні. Загалом і в цілому рух йде у напрямі ширшого розуміння можливостей ІКТ. Термінологічно це виражається в переході від концепції електронного уряду (e-government) до концепції електронного управління (e-governance) [12].

Сьогодні знову на перший план вийшли проблеми співвідношення адміністрування і політики, політичного контролю над державним управлінням, відповідальності і підзвітності держави своїм громадянам, участі останніх у політиці. Криза держави загальною добробуту, який, зокрема, і стимулював адміністративні реформи, знов поставив ці проблеми, так і не вирішені державним менеджментом. Відбувається модернізація політичної влади та її інституційного апарату, функціонування політичних мереж стає все більш актуальною і нагальною потребою суспільства [7].

Не вдалося добитись відвертості і справжнього професіоналізму державної служби. У черговий раз загострилося питання про співвідношення кількісних і якісних критеріїв оцінки адміністрування, про вертикальні і горизонтальні зв'язки в державному управлінні, про єдність управління. Порівняльний аналіз реформ нового публічного менеджменту змусив дослідників критично поставитися до попередньої теоретичної парадигми і виробити нову. Близькою за змістом є концепція "governance", яка є однією із складових концепції політичних мереж. "Governance" – це таке управління, яке відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства. Термін "Good governance" з'явився в 1997 р. у рамках Програми розвитку ООН. Всесвітній Банк використовує цю концепцію при наданні позик країнам третього світу. "Good governance" має демократичний характер, будується на основі принципів розподілу влади, народовладдя, виборності і змінюваності вищих посадових осіб, підзвітності інститутів виконавчої влади, верховенства закону, політичного плюралізму і транспарентності, партисипативності, незалежності засобів масової інформації [9].

Окрім концепції "governance" існують інші сучасні концепції державного управління, такі як нова інституційна теорія, синергетичний підхід до державного управління. Що стосується нової інституційної теорії і її практичної цінності у сфері дослідження державного управління, то, враховуючи транзакційні витрати, можна добитись найбільшої ефективності публічного управління. Аналізуючи синергетичний підхід до управління, слід відзначити, що синергетика – це особливий сучасний стиль наукового мислення. Управління в режимі самоорганізації має бути орієнтоване на вирішення двоєдиного завдання: а) створення умов, необхідних для реалізації власних тенденцій розвитку системи; б) забезпечення керованої системи засобами, необхідними для досягнення своїх власних цілей. Таким чином, можна говорити про існування ефективніших моделей і концепцій державного управління.

Незважаючи на динамічний розвиток теорії публічного адміністрування, залишається немало відкритих наукових проблем: про оптимальне співвідношення централізації та децентралізації; раціональна ієрархія відносин у системі державного адміністрування; розподіл влади між державою і органами самоврядування, ефективність і якість державного управління тощо. Але головною науковою проблемою залишається адаптація світового досвіду, накопиченого теорією публічного адміністрування, до національних умов розвитку держави.

Література:

1. *Бianki В. А.* Психологические аспекты функционирования власти в сетевых структурах / В. А. Бианки. – Режим доступа : bianki.ru/docs/nws2.doc
2. *Брызгунова Ю.* Региональная власть в системе политических сетей / Ю. Брызгунова // *Власть*. – 2007. – № 4. – С. 87–90.
3. *Государственная политика и управление* : [учебник]. – В 2 ч. – Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : РОССПЭН, 2006. – Ч. 1. – С. 240.
4. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество, культура / М. Кастельс. – М., 2000.
5. *Кастельс М.* Россия и сетевое общество / М. Кастельс, Э. Кисилева // *Мир России*. – 2000. – № 1.
6. *Кастельс М.* Становление общества сетевых структур : [сборник] / М. Кастельс // *Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология* ; под ред. В. Л. Иноземцева. – М., 1999. – 285 с.
7. *Колодій А. Ф.* Поняття і концепції демократичного врядування як напряму політичних досліджень / А. Ф. Колодій // *Демократичне врядування у контексті глобальних викликів та кризових ситуацій* : матеріали наук. практ. конф., 3 квітня 2009 р., м. Львів ; за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 48 с.
8. *Мальковская И. А.* Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) / И. А. Мальковская // *Вестник Российского университета дружбы народов*. – 2006. – № 8. – С. 27–43. – (Серия "Политология"). – Режим доступа : www.humanities.edu.ru/db/msg/81505.
9. Основные политические проблемы внедрения модели "нового государственного менеджмента". – Режим доступа : <http://centurion-center.narod.ru/vd4.html>

10. Патнэм Р. Процветающая комьюнити, социальный капитал и общественная жизнь / Р. Патнэм // МЭ и МО. – 1995. – № 4. – С. 78.

11. Савков А. П. До проблеми осмислення теоретичних засад державного управління виборчим процесом / А. П. Савков. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_5/09sarpv.pdf

12. Сморгунов Л. В. Политические сети, информационные технологии и публичное управление: переход от концепции “e-Government” к “e-Governance” / Л. В. Сморгунов // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество : труды VIII Всероссийской объединенной конференции, Санкт-Петербург, 8 – 11 ноября 2005 г. – СПб., 2005. – С. 160–161.

13. Сморгунов Л. В. Сетевая методология исследования политики / Л. В. Сморгунов. – Режим доступа : <http://politanalysis.narod.ru/smorgunov2.html>

14. Шаров Ю. Сучасна парадигма суспільного управління і стратегічне мислення державних службовців / Ю. Шаров. – Режим доступу : www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid...?art_id=37695&cat_id...

Надійшла до редколегії 18.10.2010 р