

УДК 35.1

*A. С. ГУК*

## **ЗАРУБІЖНІ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ: ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНІ ВИМІРИ**

*Визначено тенденції розвитку (еволюцію) моделей публічного врядування, виходячи з їх змістової складової.*

**Ключові слова:** публічне врядування; менеджеризм; належне врядування; адміністративна модель; нове публічне управління.

*The tendencies of development (evolution) models of public governance based on their content component.*

**Key words:** public administration, managerialism, Good Governance, administrative model, The new public management.

Задля порівняльного аналізу зарубіжних моделей публічного врядування необхідно, перш за все, розглянути еволюційні особливості розвитку державноуправлінських систем, проілюструвати зміну їх структурної побудови і функціональної спрямованості. На думку Овена Хьюджеса, традиційну модель державного управління, яка попередньо домінувала впродовж більшої частини ХХ ст., було змінено з середини 1980-х рр. на гнуучку ринкову модель публічного врядування. Учений стверджує, що це було не просто питання реформи або незначних змін у стилі управління, а цілком виправдана трансформація ролі держави в суспільстві, а також відносин між урядом і громадянами. Традиційна модель державного управління була дискредитована теоретично і практично, а також запровадження нових форм публічного врядування означало, що поява сучасної парадигми в державному секторі є прямим викликом основоположним принципам традиційної державної адміністрації [6, с. 6–7].

Сучасні інтерпретації класичних теорій публічного врядування, що стали методологічними витоками дослідження, містяться у працях М. Вебера, О. Хюдеса, Д. Кілінга, Г. Пітерса, Ф. Тейлора та ін.

Слід також зазначити, що окремі ідеї і напрацювання, що були використані як концептуальні, взято з робіт вітчизняних дослідників О. Босак, В. Воронкової, В. Колосар, С. Телешуна та ін.

Метою статті є узагальнення теоретичних обґрунтувань щодо світових моделей публічного врядування.

Незважаючи на те, що в різних країнах публічне врядування має істотні особливості, можна констатувати загальну світову тенденцію в універсалізації загальних принципів і підходів у цій царині. Цілковито йдеться про поширення моделей публічного врядування, вироблених у розвинених країнах на решту світу.

У науці державного управління існує думка, що публічне врядування в різних країнах має специфічні особливості, зумовлені культурними факторами. Крім того, публічне врядування знаходиться в жорсткій залежності від політичних та юридичних процедур. Дійсно, відмінності великі. Тим не менш, факти свідчать про схожість моделей публічного врядування не тільки в сучасному світі, але й упродовж всієї історії людства. Особливості, безумовно, мають місце, але за ними ховаються загальні риси. Публічне врядування еволюціонує в одному напрямку.

Сучасні теорії державного управління містять універсальні принципи, застосовні для будь-яких держав. Спостерігається тенденція до конвергенції державних систем і моделей управління. В основному зразком для наслідування слугує досвід англо-саксонських країн. Однак причини запозичень у державному управлінні слід шукати в процесах глобалізації. У даний час в якості цілісної системи виступає не окрема країна, а світове співтовариство в цілому. Процеси, що відбуваються на світовому рівні, негайно відбиваються на розвитку багатьох країн. З цим доводиться рахуватися урядам держав, які не тільки активно виступають на міжнародній арені, але й країнам, які стикаються з численними внутрішніми проблемами внаслідок змін у міжнародній політиці.

У своїй роботі “Публічне управління як нова модель управління у державному секторі” О. Босак стверджує, що класична теорія менеджменту в державному секторі реалізувалася на практиці через модель публічного адміністрування (англ. – public administration), неокласична теорія менеджменту – через модель публічного управління (англ. – public management), сучасна теорія менеджменту – через модель нового публічного управління (англ. – new public management) [1, с. 56]. Авторка аналізує зміну моделей управління, використовуючи етимологічний аналіз відповідних понять. Так, на її думку, термін “публічне управління” (англ. public management), який замінив термін “публічне адміністрування” (англ. public administration), вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р.: “Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики” [5, с. 15]. Поява нової форми управління в публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій.

На думку В. Воронкової, ХХ ст. слід охарактеризувати як час накопичення сил, еволюційну паузу, що називається точкою біфуркації (роздвоєння), станом невизначеності і нестійкої рівноваги, що виникає в процесі формування нової управлінської системи. Чим складнішим є управлінський організм і елементи, що входять до нього, тим багатоманітніші фактори, що на нього впливають, тим динамічніші і стохастичніші ці впливи, що детермінують розгалужений креодогенний ландшафт, що розгортається як поле поведінки системи. Авторка зазначає, що мистецтво політика завжди заключається в тому, щоб передбачити точки нестійкої рівноваги в розвитку подій і здійснити необхідний управлінський

вплив на всі підструктури, доляючи стохастичну активність елементів на всіх рівнях: локальному (місцевому); субнаціональному, національному, субраціональному (міждержавному), глобальному або світовому [3, с. 15].

Отже, можна проводити тривалі дискусії з приводу змістового наповнення таких понять, як державне управління, новий публічний менеджмент, публічне врядування, адміністрування, належне врядування тощо, утім, змістово все одне ми виходимо на відповідні моделі управління державою, які еволюціонували одна від одної і протягом тривалого часу існували як відповідний політико-правовий режим. Загальновідомо, що в теорії державного управління зазвичай виділяють чотири основні моделі: ангlosаксонська (концепція мінімальної держави); германська (організм); французька (бонопартізм або наполеонізм); скандинавська (zmіщення ангlosаксонське і німецької традиції).

Німецьку та французьку моделі прийнято в сукупності іменувати континентальною європейською моделлю. В ангlosаксонській моделі поняття “держава” як юридична особа або публічно-правова установа відсутнє. Юридичне значення має “уряд” або окремі урядові установи. Держава розглядається як утіда між членами суспільства. Відносини між державою і суспільством характеризуються системою переговорів і угод, великою гнучкістю і свободою.

У французькій традиції держава розглядається як єдине і неподільне утворення, яке проникає в усі сфери суспільного життя. Детально розділяються повноваження між секторами і рівнями державного управління.

Традиційно в якості базової теорії державного управління розглядався поступат про те, що державні органи і служби покликані дотримуватись і реалізовувати програми і політику, яка встановлюється законодавчими органами влади, главою держави і урядом (концепція нейтральної компетенції). При такому підході держоргани офіційно позбавлені самостійності і фактично не можуть ставити цілі і завдання своєї діяльності. У США ця модель дотримувався Вудро Вільсон, один з отців науки про державне адміністрування. Завдяки такому підходу в США з кінця XIX ст. набула широкого розповсюдження ідея відділення управління від політики.

Традиційна модель державного управління спирається істотним чином на артикуляцію Макса Вебера про природу бюрократії. Вебер стверджував, що управління відбувається зверху донизу у формі монократичної ієрархії, тобто в замкнuttій системі управління, в якій політика домінує і здійснюється через низку офісів; встановлюється система прямого підпорядкування, для кожного службовця існує лише один начальник; бюрократична система функціонує на основі набору правил, ці правила виходять з норм публічного права; система управління раціональна і підпорядкована закону; бюрократ строго підпорядкований політичному начальнику [2, с. 155–162]. Макс Вебер описав роль цивільного службовця і зазначив важливість ієрархічного контролю в бюрократичній системі. Без цієї моральної дисципліни і самозречення, у найвищому сенсі, на думку вченого, весь апарат управління розвалиться.

У той час як система, яку Вебер започаткував у Німеччині, розвивалася протягом кількох століть, спостерігався її паралельний розвиток бюрократії в інших

країнах у період промислової революції. Ця модель бюрократії має вирішальне значення для розвитку великих підприємств, приватних або громадських, у всьому розвиненому світі. В адміністрації Сполучених Штатів Америки Вудро Вільсон, який пізніше став президентом, зробив свій значний внесок у розвиток традиційної моделі управління. За словами Уілсона: “Адміністрація лежить за межами відповідної сфери політики, адміністративні питання не є політичними питаннями. Хоча політика і ставить адміністративні завдання, вона не повинна маніпулювати діяльністю публічних адміністрацій” [4].

Вільсон був одним з головних прихильників політики адміністрації-дихотомії. Це твердження виходить з практичної сторони діяльності будь-якої державної структури. Така дихотомія походить з того, що цивільні службовці високого рівня мають значний вплив на політику, начебто вони і формують і реалізують цю політику. Тобто, виборні посадові особи і їх прямі призначенці мають законне право приймати політичні рішення для державного апарату, і це їх обов’язок. Таким чином, це – моральне зобов’язання дихотомії, що важливо, для розуміння емпіричного змісту.

Фредерік Тейлор зробив значний внесок у класичну модель державного управління, з того часу і до сьогодні рух досліджень у цьому напрямі ще не вичерпано. Його методи і управлінський практики були прийняті широко в Сполучених Штатах Америки і в усьому світі на початку ХХ ст. Принципи наукового управління Тейлора, опубліковані в 1911 р., були перекладені на Німецький, і “тейлоризм” набув популярності після Першої світової війни. Тейлор наголошував на жорсткому контролі робочих процесів і обережні планування для менеджерів. Традиційна модель державного управління поширилася всіма промисловими розвиненими країнами. Гай Пітерс резюмує принципи традиційної моделі в такому переліку його основних ознак: 1) аполітична державна служба; 2) ієархія і правила; 3) постійність і стабільність; 4) інституціональна державна служба; 5) внутрішнє регулювання; 6) рівність (в середині і зовні організації) [7, с. 342].

Ця традиційна модель стала настільки успішною у сприянні розвитку сучасної економіки, що надавало підстав Максу Веберу стверджувати, що бюрократія є більш ефективною організацією, ніж ці інші історичні режими публічного врядування [2, с. 512]. На переконання засновника теорії класичної бюрократії, якщо хтось хоче координувати дії сотні або тисячі людей у будь-якій складній діяльності, то не існує реальної альтернативи бюрократичній організації. Це не означає, що всі елементи державної системи мають входити з ідеальних критеріїв Вебера, тобто там має бути ієархія, спадкоємність, файли тощо.

Історія розвитку моделей публічного врядування супроводжується появою нових ідей у сфері державного управління, що характеризуються новими підходами до взаємодії держави і суспільства. Моделі, які прийшли на заміну традиційній бюрократії, спираються на розвиток колективного підходу, відповідно, на залучення зацікавлених сторін до прийняття управлінських рішень, ряд пропозицій поліпшення громадського послуг якості (Paulet-Puccini).

Поява нового публічного менеджменту (New Public management) стала продовженням реформ у ряді країн ОЕСР, починаючи з 1970-х р. Нова парадигма

державного управління з'явилася як відповідь існуючим у середині ХХ ст. викликам. Змістовні положення цього підходу стосувались: зміцнення рульової функції в центральній владі; передача повноважень має забезпечувати гнучкість системи; забезпечення виконання, контролю, звітності; вдосконалення управління людськими ресурсами; оптимізація інформаційних технологій; розвиток конкуренції; підвищення якості регулювання; надання якісних послуг.

Однією з важливих особливостей нового публічного менеджменту, який видається протилежним реїнжинірингу, є “розукрупнення” і розмежування державних інституцій, функції та ролей. У Великобританії були розроблені з міністерств відділи, щоб “провести чітке розмежування між ними, а саме розмежувати розробку політики та реалізацію політики”. Урядами, відомствами, і державними установами в Новій Зеландії були також проведені відповідні реформи, які стосувались відповідальності міністрів за результати своєї діяльності. Також були запроваджені нові процедури державних закупівель, за якими вони обов’язкова мали грати тендер на державні контракти, в тому числі для надання консультацій з питань політики. Новий публічний менеджмент визначається як “бачення, ідеологія чи набір підходів та методів управління в державному секторі”. Новий публічний менеджмент стверджується як корпус управлінського мислення або як система мислення заснованого на ідеї інтеграції приватного і публічного секторів.

Досвід розвинутих країн показує, що перехід до нового публічного менеджменту був нелінійним, нерівним і опосередкованим. Сьогодні існує два конкурючих підходу до організації публічної влади: централізований підхід (A state-centric approach); децентралізований підхід (A Decentered Theory of Governance або Decentering Governance). Можна говорити про двох конкурючих парадигмах: бюрократичної і менеджеріальної. І в тій, і в іншої є свої прихильники і противники. Тим не менше останнім часом до сфери державного управління та державної служби все більше проникають ідеї менеджеріалізма, відповідно до яких, у громадський сектор переносяться методи управління, вироблені корпораціями.

Перспективою подальших досліджень можна вважати розробку пропозицій щодо можливості адаптації кращих світових практик публічного врядування до умов України.

### Література:

1. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі / О. З. Босак. – Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – Режим доступу : [www.nbuu.gov.ua](http://www.nbuu.gov.ua).
2. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер // пер. с нем. ; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайденко ; comment. А. Ф. Филиппова. – М. : Прогресс, 1990. – 840 с.
3. Воронкова В. Г. Формування синергетично-рефлексивної моделі самоуправлінського суспільства: цивілізаційний контекст / В. Г. Воронкова // Гуманітарний вісник ЗДІА. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2012. – № 49. – С. 17–29.

4. *Bovaird Tony Re-engineering Public Sector Organizations / Tony Bovaird, Robert Hughes // A Case Study of Radical Change in a British Local Authority.* International Review of Administrative Sciences. – 1995. – 355–372.

5. *Desmond Killing. Public Sector Reform and Its Relevance to Developing Countries / Killing Desmond // The World Bank Research Observer.* – 2012. – 13 (1). – P. 103–121. – February.

6. *Owen E. Hughes. Back to the Future? Senior Federal Executives in the United States / Hughes Owen E. // Governance.* 2012. – 10 (4). – P. 232–349. – October.

7. *Pitters G. Creating Crises and Avoiding Blame / G. Pitters // The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States. Administration and Society.* – 1997. – № 29 (5). – P. 584–616. – November.

*Надійшла до редколегії 18.02.2013 р.*

УДК 351.713:342.951

*М. М. РАЗУМЕЙ*

### **МИТНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ ЯК НОРМАТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШньОТОРГОВЕЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ ДЕРЖАВИ**

*Проаналізовано положення нового Митного кодексу України щодо спрощення та вдосконалення митних процедур. Зроблено акцент на імплементованих міжнародних стандартах здійснення митної справи. Визначено нормативно закріплени можливості та перспективи митної служби у сфері управління зовнішньоторговельною безпекою держави.*

**Ключові слова:** зовнішньоторговельна безпека, митні процедури, міжнародні стандарти, уповноважений економічний оператор, управління ризиками, пост-аудит.

*The article analyzes the provisions of the new Customs Code of Ukraine on simplification and improvement of customs procedures. The emphasis is on international standards implemented the customs process. The normative embodied possibilities and prospects of the customs service in the field of foreign trade security.*

**Key words:** foreign trade security, customs procedures, international standards, the authorized economic operator, risk management, post-audit.

Через глобалізаційні процеси та активний розвиток торгівлі в Україні виникає низка проблем зовнішньополітичного та зовнішньоекономічного характеру, вагомою умовою успішного розв'язання яких є участь нашої держави в міжнародному економічному співробітництві на основі норм і принципів міжнародного права. Проблема пошуку нових підходів до здійснення митного контролю в напрямі спрощення та вдосконалення митних процедур вже давно є актуальною.