

УДК 351: 342.34

*К. І. КОЗЛОВ*

## **РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ЕВОЛЮЦІЇ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНИХ СИСТЕМ**

*Здійснено спробу виявлення взаємозв'язку еволюції політико-адміністративних систем і процесу розвитку публічного урядування та з'ясування суперечностей, що виникають у сфері публічного урядування за умов транзиту політико-адміністративних систем.*

**Ключові слова:** публічне урядування, політико-адміністративна система, державне управління.

*Attempt of exposure the correlation of political-administrative systems evolution and the process of public governance development was made. Disputes that appear in the sphere of public governance at the conjuncture of political-administrative system transit were settled.*

**Key words:** public governance, political-administrative system, public administration.

Питаннями оптимізації системи державного управління науковці почали обійматися із самого початку становлення науки державного управління. У той же час виклики сьогодення обумовлюють потребу в більш фундаментальних дослідженнях сфери державного управління, які ґрунтуються на вивченні та аналізі політико-адміністративних систем, які є чинником зміни концептуальних уявлень про процеси державотворення.

Більш того, еволюція політико-адміністративних систем прямо пов'язана із вимогами побудови дієвого публічного урядування, яке здатне на діагностування стану суспільства, виявлення суспільних проблем, вироблення тенденцій і пріоритетних напрямків публічної політики, прогнозування впливу управлінських рішень на розвиток суспільства і подолання (чи попередження) суспільних проблем.

Усвідомлення потреби реформування системи державного управління в Україні обумовлено проблемою вибору адекватної політико-адміністративної системи.

Дослідженню питань еволюції політико-адміністративної системи присвятили свої праці такі науковці, як В. Вільсон, С. Бах, І. Кесслер, В. Пестофф, Д. Осборн, Т. Геблер, Р. Леві, Дж. Торфінг, П. Тріантафілло та С. Осборн.

Вивчення проблем розвитку публічного урядування в умовах транзиту політико-адміністративних систем поступово набуває обертів серед дослідників галузі державного управління в Україні.

У той же час дослідженню питань взаємозв'язку еволюційного процесу становлення політико-адміністративних систем і розвитку публічного урядування приділено недостатньо уваги з боку як закордонних, так і вітчизняних науковців.

Мета дослідження полягає у виявленні взаємозв'язку еволюції політико-адміністративних систем і процесу розвитку публічного урядування та з'ясуванні суперечностей, що виникають у сфері публічного урядування за умов транзиту політико-адміністративних систем.

Упевнено можна наголосити, що за майже 130-річну історію дослідження державного управління (від В. Вільсона до теперішнього часу) у цій сфері сформувався три базові концепти: управління (Administration); менеджеріалізм (Management); урядування (Governance).

Еволюційне становлення даних концептів вплинуло на стан розвитку політико-адміністративної системи, під якою, в контексті нашого дослідження, розуміємо сукупність сталих зв'язків і відносин між різними гілками державної влади в їх динамічній взаємодії із інститутами громадянського суспільства. Іншими словами, політико-адміністративна система – це система, що втілює всю повноту відносин між урядом (органами влади), громадянами країни та організаціями різних напрямків діяльності.

Зазначимо, що в умовах існування кожного концепту відбувалось становлення певної політико-адміністративної системи. За умов концепту “Administration” мова йшла про державне управління (Public Administration).

Базові засади Public Administration були окреслені ще В. Вільсоном, який наголошував, що “державне управління – це найбільш очевидна функція уряду: це уряд у дії; це виконавчий, оперативний, найбільш помітний аспект уряду і, безумовно, має таку ж історію, як і сам уряд” [1].

Головним принципом функціонування державного управління, за вченням В. Вільсона, було “розмежування політики та управління, що стало предметом дослідження багатьох науковців” [1].

Згодом виклики часу, з якими зіткнулися держави наприкінці ХХ ст. (зростання попиту на послуги держави, вимога підвищення ефективності діяльності державного апарату з боку громадян, падіння суспільної довіри до інститутів влади тощо), стали підґрунтям для перегляду традиційних моделей і методів державного управління в багатьох країнах.

Потреба в запровадженні управління державними справами, що було орієнтоване на результат, призвело до появи нового концепту у сфері державного управління – “Management”. З 1980-х рр. широкого розповсюдження набуває процес становлення нової політико-адміністративної системи – Нового державного менеджменту (New Public Management).

Можна виокремити декілька принципів, що покладені в основу розвитку New Public Management, а саме: підвищення продуктивності (забезпечення задоволення зростаючого попиту на послуги держави без зміни рівня податкового навантаження), орієнтація на користувача (формування та

реалізація програм суспільних видатків, що базуються на потребах громадян, підвищення якості послуг, що надаються населенню), децентралізація (перерозподіл функцій між різними рівнями державного управління), орієнтація на результат (перехід на управління по результатам (performance-based management)).

Ключове питання у функціонуванні політико-адміністративної системи New Public Management полягало не в затвердженні жорстких правил, але в максимально повному створенні ринкового середовища функціонування бюрократичних організацій з метою підвищення ефективності їхньої роботи та досягнення якнайкращих показників у співвідношенні витрат і результатів діяльності публічного сектора.

New Public Management став засобом, завдяки якому в діяльність як державних інститутів, так і держави в цілому, впроваджувались методи бізнесового стилю та ринкові механізми управління [4].

Більше того, треба наголосити, що New Public Management був спрямований на впровадження певних позитивних інновацій, а саме:

- децентралізацію управління;
- делегування владних повноважень і відповідальності з центрального на нижчі рівні державного управління, активізація діяльності місцевих органів влади та недержавних організацій у розробленні й виконанні стратегічних цілей державної політики;

- скорочення чисельності штату державних службовців, підвищення відповідальності організацій та їх працівників за досягнення результатів через систему оцінки результатів діяльності;

- широке впровадження стратегічного планування та інших інновацій.

У той же час New Public Management отримав і безліч нарікань з боку науковців, що досліджують сферу державного управління, які полягають у такому:

- ідея перетворення громадян на клієнтів призводить до порушення базових принципів соціальної справедливості, оскільки тепер громадяни отримують доступ до державних послуг залежно від своєї платоспроможності;

- до держави не може бути застосований найважливіший для бізнесу принцип конкуренції, до державного сектора в економіці зазвичай належать нерентабельні підприємства, управління якими не під силу бізнесу;

- на відміну від бізнесу, що існує в ринковому середовищі, де кожна організація має чіткі цілі та завдання і прагне до одержання прибутку, державні структури існують у політичному середовищі та політика дуже впливає на їх функціонування. Цілі і завдання державних органів часто різноманітні і мінливі, ефективність їх діяльності погано піддається вимірюванню, чиновники рідко відчують на собі позитивні та негативні наслідки своєї діяльності;

- перенесення центру ваги із законодавчих обмежень на ринкову поведінку тягне за собою ослаблення внутрішніх зв'язків усередині бюрократії, в результаті чого руйнується ієрархія, що лежить в її основі. Передача до рук управлінців

нижчої ланки розширених функцій з трактування законів ставить під удар усю демократичну модель управління, згідно з якою основним джерелом законодавчої влади є обраний громадянами парламент.

Частина невіршених питань призвела до того, що на початку 2000-х рр. реформи державного управління перейшли на новий етап розвитку, який був обумовлений упровадженням якості як головного показника діяльності державноуправлінських інституцій у процес державного управління. Перше місце посів концепт “Governance”, що відповідає принципам демократії, вимогам ефективності, відповідальності та відкритості. В умовах даного концепту відбулося становлення та розвиток нової політико-адміністративної системи – Нового публічного урядування (New Public Governance).

А. Колодій зазначає, що “... в Європі ... усе більшого поширення набуває підхід до управлінських проблем з позицій “врядування” не як government – урядового управління, а як “governance” – публічного (суспільного) управління, в якому задіяні всі зацікавлені сторони: уряд, бізнес, громадянське суспільство. Воно містить конотацію виходу управлінської діяльності за межі уряду, “роздержавлення” управлінських функцій, передачі значної їх частини від уряду до інших суспільних суб’єктів задля досягнення кращої керованості суспільства, його впорядкованості і спрямування на досягнення стратегічних цілей. Цей термін означає перехід від розуміння управління як ієрархічної (вертикальної) системи контролю згори вниз до його сприйняття як процесу, спрямованого на горизонтальну, мережеву взаємодію, завдяки якій відбувається скеровування суспільних суб’єктів на певні бажані чи корисні цілі” [2].

Учасники Першої Світової конференції з питань Врядування (First World Conference on Governance) визначають “public governance” як “систему, що є прозорою, підвітною, справедливою, чесною, демократичною, учасницькою та відповідною людським потребам” [8].

С. Мунші та П. Біджу наголошують, що “public governance” означає “управління на основі широкої участі, що здійснюється відповідальним, підвітним і транспарентним чином на основі принципів ефективності, легітимності та консенсусу з метою заохочення прав окремих громадян і суспільних інтересів, що свідчить про прояв політичної волі до забезпечення матеріального благополуччя суспільства та стійкого розвитку в умовах соціальної справедливості” [9].

Погоджуємося й із П. Хьорстом, який зауважує, що “public governance” спрямоване на “створення ефективних політичних рамок, що сприяють приватній економічній діяльності: стабільному режимові, правопорядку, ефективній державній адміністрації, адаптованій до виконання функцій, які звичайно можуть виконуватися урядами, і сильному громадянському суспільству, незалежному від держави” [5].

На нашу думку, найбільш просто “public governance” можна охарактеризувати як систему, в якій зацікавлені сторони взаємодіють для впливу на результати публічної політики.

Підтвердженням цьому є й дослідження А. Колодій, яка підкреслює, що "... врядування здійснюється на різних рівнях суспільної системи шляхом визначення напряму розвитку, прийняття і впровадження загальнозначущих для певного рівня рішень, які на загальнонаціональному рівні мають переважно, хоч і не винятково політичне спрямування.

Іншими словами, врядування дорівнює виробленню і здійсненню публічної політики. Публічної – значить такої, яка є справою суспільства, громади, кожного її члена, а не лише офіційних уповноважених осіб ..." [2].

У цьому ж напрямку працює й В. Сумська, яка визначає публічне врядування як "політичну діяльність, спрямовану на розробку та прийняття суспільно важливих державних рішень, вироблення і здійснення державної політики з метою забезпечення якнайповнішого задоволення суспільних інтересів та максимальної реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина" [3].

Зазначимо, що в цілому спрямованість таких еволюційних процесів є очевидною – зменшення ролі держави-нації шляхом передачі її функцій, з одного боку, на міждержавний рівень, а з іншого – на більш нижчі щаблі урядування, починаючи з органів місцевого самоврядування й закінчуючи регіональними владними структурами.

Це привело до появи нових методів політико-адміністративного управління, фрагментації публічного (суспільного) сектора, скороченню повноважень державної служби та до створення нових умов організації самого суспільства та управління ним. Звідси витікає абсолютна спрямованість еволюції політико-адміністративних систем на таке:

- скорочення ролі держави та децентралізацію владних відносин;
- відмова від амбіцій керувати (управляти, контролювати) суспільством, спираючись на приватизацію процесу управління;
- пошук нових форм соціального регулювання, які обговорюються та виробляються в межах управлінської парадигми.

Підсумовуючи, наголосимо, що завершення перехідного етапу становлення та розвитку української державності привело до потреби вибору найбільш адекватного для України концепту державного управління. У свою чергу, New Public Governance (нове публічне врядування) є політико-адміністративною системою, що включає соціальні структури та організаційно-правові впливи при вирішенні проблем управління справами суспільства. У сучасних умовах, коли гостріше постають проблеми взаємодії органів публічного урядування і інститутів громадянського суспільства, а механізми державного управління у всьому світі не витримують кризи, проблеми підвищення дієвості публічного урядування набувають особливого значення. Постає питання про легітимне підґрунтя об'єднання зусиль усіх механізмів політико-адміністративної системи для організації вирішення глобальних і загальнодержавних проблем, проблем регіонального характеру, координації діяльності державних органів влади, інститутів суспільства та механізмів упорядкування соціальних процесів.

З вищевикладеного можна зробити висновок, що досить часто проблеми при дослідженні того чи іншого об'єкта виникають з огляду на нерозуміння сутності явища чи процесу. У контексті нашого дослідження підкреслимо, що повністю погоджуємося із виразом А. Колодій про те, що “нова парадигма публічного врядування (governance), що відводить органам політичної влади меншу роль у врядуванні, ніж це було дотепер, рано чи пізно пошириться й на Україну” [2]. Продовжуючи свою думку науковець зазначає, що “... українська управлінська наука повинна бути готова до сприйняття і відповідного відображення цієї тенденції засобами свого понятійно-термінологічного апарату. Оскільки просто термін “урядування” ... є буквальним відтворенням змісту англійського поняття government (“урядового управління”), то як еквівалент терміну governance в українському дискурсі може бути прийняте словосполучення “публічне врядування” [Там же].

У той же час, щоб окреслити межі подальших розвідок, зазначимо (фах автора статті дозволяє це зробити й можливо це буде певним відкриттям для окремих дослідників галузі державного управління та зніме напругу в питанні визначення таких термінів, як “державне управління”, “публічне адміністрування”, “публічне врядування” тощо), що термін “управління” в англійській мові має щонайменше шість значень:

– управління (ADMINISTRATION) – як процес – сукупність управлінських дій, що забезпечують досягнення поставленої мети шляхом перетворення ресурсів на “вході” у продукцію на “виході”;

– управління (CONTROL) – як наука – система упорядкованих знань у вигляді концепцій, теорій, принципів, способів і форм управління;

– управління (DIRECTION) – як апарат – сукупність структур і людей, що забезпечують використання і координацію усіх ресурсів соціальних систем для досягнення їх цілей;

– управління (GOVERNANCE) – як процес – різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку;

– управління (GUIDANCE) – як мистецтво – здатність ефективно застосовувати данні науки управління у конкретних практичних ситуаціях;

– управління (RULING) – як функція – цілеспрямований інформаційний вплив на людей та економічні об'єкти, що здійснюється з метою спрямування їх дій та отримання бажаного результату.

І останнє, New Public Governance – це відносно нова (особливо для української науки державного управління) політико-адміністративна система, що, на відміну від Public Administration та New Public Management, у своєму підґрунті має принцип спільного виробництва (Coproductio) послуг органами влади та інститутами суспільства (бізнес-структурами та інститутами громадянського суспільства) для задоволення потреб населення.

Література:

1. *Вильсон В.* Наука государственного управления / В. Вильсон // Классики теории государственного управления. Американская школа. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – С. 24–43.
2. *Колодій А. Ф.* Публічне врядування і публічне адміністрування / А. Ф. Колодій // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; НАДУ при Президентові України. К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (гол.), С. О. Телешун (співгол.) [та ін.] ; ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 488–491.
3. *Сумська В. В.* Лобіювання як інструмент публічного врядування : зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / В. В. Сумська. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Trpdu/2011\\_4/doc/5/15.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpdu/2011_4/doc/5/15.pdf).
4. *Bach S.* Human Resource Management and the New Public Management / S. Bach, I. Kessler // The Oxford Handbook of Human Resource Management. – Oxford, Oxford University Press, 2008. – P. 450–492.
5. *Hirst P.* Democracy and Governance / P. Hirst // in Pierre, Jon (ed.), Debating Governance : Authority, Steering, and Democracy, Oxford University Press, 2000. – 266 p.
6. *Levy R.* New Public Management : End of Era? [Електронний ресурс] / R. Levy. – Режим доступу : <http://ppa.sagepub.com/content/25/2/234.abstract>.
7. *Loughlin M.* Law, Ideologies, and the Political-Administrative System / M. Loughlin. Journal of Law and Society, 1988. – Vol. 16. – № 1. – P. 21–41.
8. Manila Declaration on Governance [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000209.pdf>.
9. *Munshi S.* Concern for Good Governance in Comparative Perspective / Surendra Munshi and Paul Abraham Biju // Good Governance, Democratic Societies and Globalization. New Delhi, Sage Publications, 2004. – 424 p.
10. *Osborn D.* Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborn, T. Gaebler. – N.Y. : Plume, 1993. – 405 p.
11. *Osborn P. Stephen* The New Public Governance? / Stephen P. Osborn // Public Management Review. – 2006. – Vol. 8. Issue 3. – P. 377–387.
12. *Pestoff V.* New Public Governance and Accountability – Some Jewels in a Treasure Chest [Електронний ресурс] / V. Pestoff. – Режим доступу : [http://www.grupcies.com/boletin/images/stories/PDFBoletin/articulo1\\_edic\\_91.pdf](http://www.grupcies.com/boletin/images/stories/PDFBoletin/articulo1_edic_91.pdf).
13. The New Public Governance ? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance / Ed. By Stephen P. Osborn. – Routledge, 2009. – 432 p.
14. *Torfining J.* What's in a name ? Grasping New Public Governance as a Political-administrative system [Електронний ресурс] / J. Torfining, P. Triantafillou. – Режим доступу : [http://www.pa-knowledge.org/8TAD/tiki-download\\_file.php?fileId=66](http://www.pa-knowledge.org/8TAD/tiki-download_file.php?fileId=66).

*Надійшла до редколегії 22.03.2013 р.*